7680

№ 1180

РАЙОНИРОВАНИЕ СССР

1917—1925

ИЗДАТЕЛЬСТВО «ПЛАНОВОЕ ХОЗЯЙСТВО»

МОСКВА ГОСПЛАН СССР 1926

338 (47):91

РАЙОНИРОВАНИЕ СССР

СБОРНИК МАТЕРИАЛОВ ПО РАЙОНИРОВАНИЮ с 1917 по 1925 год

под редакцией
К. Д. ЕГОРОВА

ИЗДАТЕЛЬСТВО
„ПЛАНОВОЕ ХОЗЯЙСТВО“
Москва Госплан СССР Ленинград
1926

ВОЕННАЯ
ТИПОГРАФИЯ
Гл. Упр. Р.-Кр. К. А.
Пл. Урицкого, 10.
Ленинградский
Гублит № 6064.
Тираж 3.100-19.
Заказ № 201.

ОТ СОСТАВИТЕЛЯ

Настоящий сборник имеет целью дать систематическую сводку материалов по районированию за период с 1917 по 1925 год. Это первая попытка дать в печати ответ о громадной работе по районированию СССР, проделанной в центре и на местах, проследить основные этапы развития идеи, методов и практического осуществления районирования с начала революции по настоящий момент.

Сборник распадается на следующие части: историческая справка, итоги областного строительства, обзор построения окружной системы и материалы по низовому районированию, т.-е. по организации новой волости—района. К книге приложен указатель литературы.

При составлении этих обзоров нами использованы материалы Административной комиссии ВЦИК, Комиссии по районированию т. Калинина, Госплана СССР и Комиссии ЦИК СССР по районированию, а также большая часть местных работ.

Работа по систематизации материалов оказалась чрезвычайно трудной. Не имеется анализа областного строительства 1918—1919 г.г. Некоторые проблемы районирования до сих пор остаются недостаточно разработанными,—например, основы фактического построения областных органов и их компетенции при областном строительстве РСФСР, национальный вопрос, проблема городов при районировании, материальная база округов и районов, сельсоветы. Мы ограничились только просмотром существующего материала, как, например, в обзоре особенностей областного строительства.

Более детальное и тщательное изучение проблем районирования стоит на ближайшей очереди, и ряд организаций приступает сейчас к разработке перечисленных выше вопросов. Это обстоятельство, по нашему мнению, не только не должно задерживать выход в свет настоящего труда, но, наоборот, побудило нас спешить с его окончанием, чтобы дать товарищам по работе по возможности полный обзор материалов, часть которых никем еще не была опубликована, даже в специальных изданиях.

Вся работа носит коллективный характер. В составлении сборника приняли участие: Е. Н. Вашкова, Е. Л. Гурари, С. А. Ильин и А. С. Чернавин. Исторические справки разработаны Е. Н. Вашковой, С. А. Ильиным и А. С. Чернавиным, областное строительство—С. А. Ильиным, окружная система — А. С. Чернавиным и низовое районирование — Е. Л. Гурари. Всем им выражаем здесь искреннюю благодарность.

Еще раз напоминая о трудностях, встреченных при составлении сборника, и недоработанности ряда вопросов, надеемся получить указания от практиков и теоретиков районирования для использования их в дальнейших работах.

К. Егоров.

Советское строительство, плановое хозяйство и районирование

(ВМЕСТО ВВЕДЕНИЯ)

Районирование в настоящее время охватило весьма значительную часть территорий Союза. В ряде областей РСФСР (Северный Кавказ, Урал, Сибирь), на Украине и в Белоруссии—мы имеем уже полное развертывание районирования; в конце 1925 г. заканчивается вся подготовительная работа по районированию Дальнего Востока, с которым связано и оформление Ленско-Байкальской области; в 1925/26 году должно произойти оформление областного центра в Ленинграде с заменой Облэкосо и Областного Бюро ЦК РКП (б) выборными советскими и партийными областными органами. По областям нерайонированным уже намечена сеть округов и районов, и проделана большая подготовительная работа по выявлению основных задач областей, изучению их экономики, определению межгубернских взаимоотношений и непосредственному развертыванию плановой работы, как в губерниях, так и в областных центрах.

По Союзу в настоящее время уже образовано 105 округов и 1612 районов. При проведении районирования всего округов будет около 260 и районов около 4.000, вместо существующих теперь 65 губерний, 413 уездов, 105 округов, 1.612 районов и 5.000 волостей или по сравнению с 1917 г., вместо 101 губернии, 812 уездов и 16.700 волостей.

В связи с очередными задачами развития советского строительства и укрепления планового начала осуществление системы районирования приобрело вполне конкретную постановку.

Это уже выявляет содержание дальнейших работ, при чем все методологические и другие споры, которые до сего времени были по этому вопросу, повидимому, можно считать законченными.

Вполне понятно, что организационная идея при ее осуществлении на практике, несмотря на всю тщательность предварительной методологической разработки, не может сохранить свою методологию в застывших, догматических формах.

Во всех деталях, до конца и совершенно разработанной методологию районирования можно будет считать лишь тогда, когда будет проведено само районирование, когда будут созданы новые формы, и в новых экономических центрах (районов, округов, областей) будет развита советская общественность, новая культура, которая двинет гигантскими шагами к массовому социалистическому строительству.

Вместе с тем учет опыта районирования, который производился в последний год как центром, так и местами, подтверждает, что самое содержание районирования и методологические предпосылки Госплана, устанавливающие основные принципы районирования, пересмотра не требуют и подлежат в дальнейшем лишь углублению, развитию и серьезной разработке в смысле уточнения и конкретизации.

Из практики формирования автономных национальных объединений областного и окружного строительства, осуществляющегося на Урале, Северном Кавказе, Украине, Сибири, Дальнем Востоке, становится совершенно очевидным, что центр тяжести лежит не только в территориальных изменениях, а по преимуществу в области экономического строительства СССР, а именно в укреплении отдельных сторон хозяйственной деятельности, которые, в свою очередь, выявляют новые организационные формы, предусмотренные системой районирования.

Формирование и укрепление областного, окружного и районного начала непосредственно связано с мероприятиями экономического порядка по укреплению материальной базы советских органов. Развертывание их деятельности в областях хозяйственного, и культурного строительства и все более широкий охват отдельными низовыми хозяйственными и административными единицами всех сторон народно-хозяйственной жизни непосредственно связаны с районированием.

В таком направлении идет работа в областях, где районирование проведено.

В соответствии с этим в подготовительной работе в остальных областях необходима длительная и тщательная проработка вопроса районирования; вместе с тем необходимо учесть, в какой мере осуществление районирования создаст материальную базу для дальнейшего нашего хозяйственного прогресса, и совершенно ясно и отчетливо теперь же установить, какие задачи конкретно должны быть поставлены перед областью

в целом, какова должна быть программа хозяйственной и организационной деятельности окружных органов, и что должно быть выполнено районами.

Вопрос районирования получает две линии направления, соприкасающиеся между собой и в своей совокупности выражающие общегосударственное строительство в целом. Это— линии организационно-экономического и культурного строительства.

В области экономического строительства в настоящий момент выдвинулся ряд крупных проблем как областного, так и общесоюзного значения. Такова проблема восстановления основного капитала промышленности и капитального строительства вообще, выдвигающая первостепенные и очередные нужды как отдельных экономических районов, так и всего Союза в целом.

Далее проблема борьбы с последствиями надвигающейся с Востока из Средней Азии пустыни, проблема соединения Каспия, Черного моря и Балтики внутренней водной магистралью, проблема сооружения Урало-Кузнецкого комбината, так называемые проблемы образования Дальне-Восточного и Юго-Западного упоров и ряд других проблем.

В общем во всех областях народного хозяйства выявляются различные перспективы экономического строительства, в связи с чем выдвигается на очередь вопрос о плане реконструкции хозяйства СССР, предусматривающий коренной пересмотр географического распределения нашей промышленности и связанного с этим изменения физиономии нашей экономической географии порайонно.

Вся эта работа должна быть согласована с перспективами развития хозяйства отдельных областей. Установление плана строительства требует порайонного рассмотрения экономических проблем с полным учетом особенностей и возможностей отдельных районов.

В связи с этим районирование, неразрывно связанное с плановым экономическим строительством, приобретает широкую постановку, как вопрос, имеющий экономическое значение государственной важности.

Проблема районно-областного строительства и в областях нерайонированных не только ставится, но в процессе текущей работы хозяйственных и культурных органов и развертывания их деятельности, проводится в жизнь, укрепляя областные формирования, как хозяйственно-целостные единицы.

Так, в процессе развития хозяйственной жизни, мы видим создание крупной и мощной Центрально-Промышленной области и фактическое оформление областных экономических объедине-

ний в ряде других областей—Северо-Западной, Северо-Восточной, Центрально-Черноземной, Нижне-Волжской и т. д.

По линии советского строительства поставлены на очередь вовлечение рабочих и крестьян в советские организации (оживление Советов), широкое кооперирование и организационная работа во всех областях деятельности местных органов власти.

По своему содержанию советское строительство заключает в себе как задачи организационно-административного, так и хозяйственно-культурного характера, тесно соприкасающиеся с общеэкономическим строительством в целом.

Нет административных вопросов, которые не имели бы глубокой экономической основы.

Советское строительство устремляет свое внимание по двум направлениям: территориальному и функционально-ведомственному.

Практика показала, что нет ни одного организационно-экономического вопроса, не связанного с территориальными вопросами, и, наоборот, нет голых, чисто-технических, „территориальных проблем"; все они или организационно-функционального свойства или сугубо политического порядка (в свою очередь, как следствие функций советского государства).

В советском строительстве как территориальной, так и организационной проблеме уделено одно из первых мест.

Основы федерации, осуществление принципа самоопределения каждой нации и экономическое районирование внесли обилие материалов и опыта в советское строительство. Вопрос об устройстве и организации территории получает особую постановку. Термин „административное деление" является совершенно неприменимым для выражения существа организационно-территориальных задач, поставленных в настоящее время Советской властью. Термин „административное деление" дышит архаизмом, он устарел и может быть применяем лишь к положению в дореволюционное время, когда государство разделялось на административные единицы для удобства у п р а в л е н и я территорией в фискальных и полицейских целях.

В настоящее время основным принципом организационно-территориальной проблемы является оформление целостных и связанных культурными, экономическими и бытовыми условиями единиц. Структура организационно-территориального устройства, предусматриваемого районированием, представляет из себя объединение связанных между собою общностью экономических интересов и единством политики более мелких хозяйственных организмов в более крупные, в целом составляющие государство.

Проблема районирования выдвигает следующую форму организации государства.

Села объединяются в районы, районы — в округа, округа — в области, области в государство.

Районирование, таким образом, является организационной задачей, скрепляющей отдельные части государства в единое целое и разрешающей проблему общественного сотрудничества всего трудового населения и разделения труда между населением отдельных районов и между центром и местами. Районирование устанавливает сотрудничество между народами нашей федерации на основе братского сотрудничества разобщенных ранее народов и теперь объединяющихся в мощном СССР, сохраняя свои автономные национальные образования.

До сего времени районирование многими понималось как территориальная перекройка. От этого взгляда надо раз навсегда отказаться. Территория ни в коем случае не делится, а организуется. Районирование не есть прием децентрализации, а наоборот, один из важных методов концентрации сил, внимания, воли, руководства и организации в советском строительстве.

Вопрос концентрации по отношению и низовым районам есть углубление и фактическое построение районов и их центров, при чем это наиболее ярко видно и отчетливо определяется в условиях советского строительства. Задачей РИК'ов является то, чтобы они фактически строили народные дома, школы второй ступени, агропункты, ветпункты, электрические станции и т. д.

Далее, благодаря концентрации сил и средств создаются предприятия окружного значения. Объединяя районы в округа, округа в области, выдвигаются уже областные вопросы. При чем это вопросы нового экономического строительства, осуществляющие новые организационные формы и строительство заново предприятий областного значения. Такое построение системы взаимоотношений нужно при районировании. Этого не было выявлено раньше, потому что импульс хозяйственный не был еще тогда нащупан. Он сейчас связывает районирование со всей дальнейшей организацией экономики. В 1920 г. к районированию было приступлено, но более широко проводить его было невозможно, потому что был голод, недород. Теперь наоборот. Промышленность не только восстанавливается, но и реконструируется — строятся новые заводы, поставлен вопрос о большом расширении промышленных предприятий.

Так поставлена сейчас в 1925 г. проблема районирования.

И по мере того, как экономическое и советское строительство—эти две линии направления в работе по районированию—будут более тесно увязываться, результаты осуществления районированяя будут чувствоваться все сильнее и сильнее. Эффект районирования, как экономической реформы, вполне понятно, не может быть учтен в первые же годы реформы.

Районирование нельзя рассматривать как реформу, осуществляемую в определенно назначенный срок и считающуюся законченной после проведения территориальных, административно-управленческих и организационно-хозяйственных изменений. Районирование не может быть осуществлено в ударном порядке посредством механической территориальной перекройки; оно не может быть решено наспех, кавалерийским наскоком. Районирование есть глубокий и длительный динамический процесс строительства и организации.

Этот процесс должен происходить непрерывно как после проведения самой реформы, так и до этого в подготовительной работе, направленной к развитию производительных сил, организации и строительству районов от низу до верху в хозяйственном, культурном и политическом отношении.

При данной постановке проблемы районирования нет вопроса о сроке, когда будет проведено районирование.

Районирование проводится и должно проводиться теперь же по мере подготовленности мест к осуществлению тех или иных мероприятий.

В связи с этим вся работа по подготовке районирования должна быть построена прежде всего на изучении современного состояния всех отраслей народного хозяйства, его производительных сил и перспектив его дальнейшего развития, а также должна быть связана с очередными задачами советского строительства.

В сфере областного строительства следует изучать формы общесоюзных, федеративных и междуобластных ведомственных объединений, расположенных на территории области, а также областных экономических организаций междугубернского масштаба, при чем должно быть произведено детальное ознакомление с характером и результатом работы этих организаций в соответствии с существующим законодательством.

Изучение экономики области, промышленности, сельского хозяйства, торговли, транспорта, электрификации, коммунального хозяйства, бюджета и проч., а также изучение вопросов организационно-административных и культурно-социальных должно быть направлено

к проработке и определению конкретных форм областного строительства.

В деле окружного строительства должна быть произведена наметка окружной сети и окружных центров, должны быть изучены перспективы хозяйственного развития округов, коммунального строительства окружных центров, финансово-бюджетной мощности районов и округов, удобства администрирования, разработан план окружных ведомственных и хозяйственных организаций и форм взаимоотношения их с областными организациями.

Кардинальный вопрос о компетенции и правах округов и районов в данный момент разрешен.

В решениях III Всесоюзного Съезда Советов по вопросу о „вовлечении в управление государством широких рабочих и крестьянских масс“, между прочим, отмечено следующее: „дальнейший пересмотр и уточнение компетенции местных советов в целях избежания волокиты, вытекающей из неправомочности местных органов власти разрешать вопросы местного значения. В связи с происходящим районированием такой пересмотр должен в основном обеспечить районам компетенцию уездов, а округам — компетенцию губерний“.

В дальнейшем необходимо не только экономически обосновать, но и серьезно проработать внутреннюю структуру округа.

Здесь встает важнейший вопрос, связанный с проблемой воспроизводства основного капитала нашей промышленности, вопрос о рациональном и экономически целесообразном размещении промышленных предприятий по отдельным районам, а также и распределении их по формам подчинения.

Должна быть создана такая организационная структура, которой действительно достигалось бы тесное сотрудничество районов (областей), при разделении труда между ними и наиболее рациональном использовании производительных сил их при наименьших затратах.

В связи с организацией окружной системы встает также вопрос о судьбе уездных городов. За последнее время мы наблюдаем падение целого ряда мелких уездных городов. (Так по Центрально-Промышленной области потеряли свое значение, как уездные центры, и ликвидированы 25 уездных городов из 115 существовавших в области до укрупнения уездов, что составляет 22%); это — естественный процесс падения мелко-буржуазных городов, бывших дворянских, помещичьих, чиновничьих, мещанских гнезд; с другой стороны растут и

должны будут укрепляться другие пункты, являющиеся производственными пролетарскими центрами.

Организация окружных центров послужит к еще большему укреплению этих пролетарских баз, имеющих громадное организующее значение на всю объединяемую ими территорию.

В сфере низового районирования необходима конкретная постановка районно-волостного хозяйства, бюджета района и сети сельсоветов, организации „районного города“.

З а д а ч и, в ы д в и г а е м ы е в э т о й о б л а с т и, д о л ж н ы б у д у т к а с а т ь с я п р и н ц и п о в о р г а н и з а ц и и р а й о н а. П р и ч е м н е п р и н ц и п о в в о б щ е й ф о р м у л и р о в к е, а о р г а н и з а ц и и в с м ы с л е д а л ь н е й ш е г о у к р е п л е н и я и р о с т а х о з я й с т в е н н о й и к у л ь т у р н о й д е я т е л ь н о т и р а й о н о в, п л а н о в о г о р а з в е р т ы в а н и я с е т и х о з я й с т в е н н ы х и к у л ь т у р н ы х у ч р е ж д е н и й, о ж и в л е н и я м е с т н ы х о р г а н о в в л а с т и и д р у г и х м е с т н ы х к у л ь т у р н ы х, х о з я й с т в е н н ы х, к о о п е р а т и в н ы х о р г а н о в, в о в л е ч е н и я в р а б о т у п о э к о н о м и ч е с к о м у и с о в е т с к о м у с т р о и т е л ь с т в у ш и р о к и х м а с с н а с е л е н и я,—о д н и м с л о в о м, н е п о с р е д с т в е н н о е с о з д а н и е м о щ н о г о и к р е п к о г о р а й о н а, р а з в е р т ы в а н и е ж и з н и р а й о н н о г о ц е н т р а и е г о п е р и ф е р и и и у к р е п л е н и е м а т е р и а л ь н о й б а з ы с о в е т о в.

В связи со всем этим необходима особенно тщательная, серьезная и углубленная работа по районированию.

Необходимо проявление широкой инициативы мест и особое внимание всех центральных как административно-хозяйственных, так и чисто-хозяйственных и культурных органов и учреждений к вопросам районирования.

Основные этапы районирования

(Историческая справка за 1917—1925 г.)

Проблема административно-хозяйственного районирования встала перед Советской властью с самого начала Октябрьской революции, в качестве основной предпосылки советского строительства. Но условия первого периода революции, периода военного времени, исключали возможность работы, для которой был необходим точный учет хозяйственной обстановки, экономических и прочих факторов.

„В военное время,—пишет Г. М. Кржижановский [1],—поневоле пришлось отбросить всякие поползновения провести в жизнь стройные государственные хозяйственные планы, вытекающие из существа хозяйственной обстановки всей той громадной территории, границы которой надо было уще утверждать огнем и мечом".

Однако уже в 1918 году вопросы областного строительства и внутриобластного районирования обсуждались в отдельных частях в связи с оформлявшимися нуждами хозяйственного управления и находили применение в организации промышленности, транспорта и сельского хозяйства.

Ряд промышленных съездов в 1918 г. разрешал организационные задачи промышленности с помощью установления промышленных районов (областей) и подрайонов (округов).

Практически и конкретно вопрос о районировании РСФСР был поставлен в 1919 году на VII Съезде Советов, где в докладах т.т. Сапронова и Владимирского о социалистическом строительстве докладчики, останавливаясь на вопросах о формах строительства на местах и взаимоотношениях с центром, поставили вопрос о новом территориальном делении Республики.

В докладе т. Сапронова было сказано, между прочим, следующее: „Всем, конечно, известно, что старые территориальные деления, административные территориальные деления,

[1] „Хозяйственные проблемы РСФСР". М. 1921 г.

устарели, и давно поставлен вопрос ребром, что нужно произвести новое территориальное деление Советской Республики по принципу хозяйственно-экономического тяготения. Но по условиям гражданской войны, по условиям напряженности, нам нет возможности этот вопрос быстро разрешить, и поэтому часто применяются паллиативы и дезорганизующие действия. Часто отдельные уезды, губернии и наркомы и центры организуют и переорганизовывают, по-своему переименовывают, делают все бессистемно. Но всего опаснее, я бы сказал, это деление территории по хозяйствам, эта организация столбиками, которая отразилась и на территориальном делении. Возьмите Совет Народного Хозяйства: он организовывается не по принципу административного деления, а по принципу экономическому, производственному, и поэтому территориально СНХ не совпадает с уездом, благодаря чему уездным отделам легче быть оторванными от СНХ, легче быть бесконтрольными и находиться вне всякого влияния со стороны местных Советов, и даже более того: в самом Совете Народного Хозяйства территориальные деления производятся не одинаково, не по одной линии. Например, Совет Народного Хозяйства выделяет одни границы, а Центротекстиль делит по другим границам, отдельно от губернских и уездных Советов и т. д. Возьму пример Московской губернии по вопросу о комиссариате труда: некоторые владимирские, рязанские уезды в административно-хозяйственном и во всяком ином отношении подчинены Владимирскому Губернскому Исполнительному Комитету, а по вопросу о труде подчинены Московскому Губернскому Комиссариату Труда. В высшей степени ненормальное положение. Совнархозы организуют территориальные деления, совершенно невзирая ни на какие законы. Но в виду того, что в Совнархозы часто проникали люди, чуждые пролетариату, что им выгодно поселяться где-нибудь в имениях, подальше от города, от Совета, и деления они производили по-своему. Наркомпрод упраздняет уездные продкомы и организует районные, которые также ни с какими административными и хозяйственными границами не совпадают. Что же получается? Получается сеть границ—границы Совнархоза, Продкома, которые проходят здесь и там. Например, если у крестьянина украли корову, он идет в один город, а если у него запахали полосу, то он принужден итти в другой город. И крестьянину не распутаться в этом анархическом способе деления“.

В связи с этим т. Сапроновым было внесено предложение об объединении различных губернских, районных, уездных

отделов, организаций и учреждений, „Главков“ и „Центров“ в соответствующем Совнархозе, под общим руководством Губернского Исполнительного Комитета и о допущении образования новых отделов с разрешения Совета Народных Комиссаров. Вместе с тем, т. Сапронов предлагал также воспретить всякого рода изменения административных границ до разрешения этого вопроса в общероссийском масштабе.

Тов. Владимирский, соглашаясь с т. Сапроновым о необходимости положить конец „тому хаосу, который существует в области административного деления“, отмечает, что „не нужно забывать, что, на-ряду с перекройкой, идущей сверху и носящей характер несогласованности, идет громадная работа в низах, заменяющая все прежние границы волостей, уездов и т. д. Я не преувеличу, если скажу, что едва ли хотя один из делегатов съезда, побывавший эти дни по делам Исполкомов в НКВД, не обращался к нам с вопросом о выделении той или иной волости, об изменении границ того или другого уезда. При этом во всех этих случаях дело идет о вопросе, требующем немедленного решения. Поэтому я считаю предложение т. Сапронова до разрешения этого вопроса в общероссийском масштабе воспретить всякого рода изменения границ административных единиц — ошибочным. Такое решение связало бы работников на местах. Наше предложение сводится к тому, что образование новых административно-хозяйственных единиц до выработки ВЦИК'ом общего плана административного деления РСФСР не может производиться отдельными Народными Комиссариатами самостоятельно, без соглашения их с другими заинтересованными сторонами и в итоге должно утверждаться Советом Народных Комиссаров“.

В результате председательствующим т. Каменевым была предложена следующая принятая Съездомъ резолюция:

„VII Всероссийский Съезд поручает ВЦИК разработать практически вопрос о новом административно-хозяйственном делении РСФСР. Впредь до решения этого вопроса Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом образование новых административно-хозяйственных единиц, а также введение нового районного деления всей или части территории РСФСР по каким-либо отдельным отраслям хозяйства или управления в каждом отдельном случае разрешается Советом Народных Комиссаров, после предварительного обсуждения вопроса всеми заинтересованными Исполкомами и Народными Комиссариатами“.

По поводу этой резолюции т. Каменевым было отмечено следующее:

„У нас был вопрос, который тоже создавал много излишних трений. Мы часто видим новые попытки создавать административные или хозяйственные единицы на территории или данной губернии или всей Советской России. Тот или другой Народный Комиссариат, руководствуясь правильным, с его точки зрения, соображением относительно объединения районов, которые больше всего интересуют его,—то с точки зрения продовольствия, то с точки зрения здравоохранения, то с точки зрения ВСНХ,—выделял на территории данной губернии или нескольких соседних губерний особые районы и этим самым создавал невозможное положение для мест“.

„Отныне объединения тех или других районов будут происходить не так, как теперь; тогда особые районы создавались по постановлению Наркомов и только после предварительного обсуждения со всеми заинтересованными Исполкомами, Народными Комиссариатами, и после утверждения решения в Совнаркоме. Перед нами новая задача: должно быть создано новое административно-хозяйственное деление России на новых принципах, а не на старых, когда делили губернии не по людям и их интересам, а по губернаторам“.

На основании указанного решения VII Съезда Советов Президиум ВЦИК (февраль 1920 г.) образует Административную комиссию, возложив на нее две основные задачи: общую разработку принципов нового районирования Республики и образование отдельных административно-хозяйственных единиц.

„Сложность и трудность работы обусловливается самым существом вопроса,—пишет т. Владимирский. [1]—Ни в западно-европейской, ни в русской статистико-экономической литературе общей теории районирования не существует. Точно так же и западно-европейская статистическая практика совсем не интересуется делением страны на хозяйственные районы, т.-е. на такие районы, которые образованы на основании не одного только, а целой совокупности определенных признаков. Причины этого понятны. Достаточно указать на то, что в этих странах в течение многих веков естественным путем образовались определенные культурно-исторические области с определенным культурно-историческим укладом“.

---

[1] См. М. Ф. Владимирский. „Основные положения установления административно-хозяйственных районов“, изд. НКВД, 1921 г.

„В нашей стране с ее чрезвычайным разнообразием естественных условий, способа приложения народного труда и систем народного хозяйства, давно уже возникла практическая необходимость подразделить всю эту огромную территорию, занимающую половину материка Европы и Азии, на отдельные районы, которые можно было бы рассматривать, как нечто однородное по своим культурно-экономическим особенностям“.

Административная комиссия ВЦИК руководствовалась в своей работе постановлениями Всероссийских Съездов Советов по вопросам экономического районирования и специальными указаниями Президиума ВЦИК.

Главнейшие работы ее заключались в следующем:

а) рассмотрение вопросов территориального деления РСФСР и определение границ отдельных автономных республик, губерний и уездов;

б) представление ВЦИК заключений по вопросам территориального деления;

в) рассмотрение всех территориальных споров, возникающих между федеративными частями РСФСР, а также между губернскими единицами.

Кроме рассмотрения очередных вопросов территориального деления РСФСР и определения границ отдельных автономных республик, областей, губерний и уездов, Административная комиссия при ВЦИК, под руководством т. Владимирского, выработала следующие „основные положения“, утвержденные II сессией ВЦИК 8-го созыва (1921 г.):

„Установление нового, административно-хозяйственного районирования является неотложным в виду несоответствия существующего административного деления новым политическим и экономическим потребностям.

Новое районирование должно быть приспособлено к условиям переходного периода в соответствии с наметившимися, но еще не получившими полного оформления хозяйственными районами.

Новое административное деление надлежит производить на основе:

сосредоточения промышленности;

сосредоточения технических культур;

тяготения населения к промышленно-распределительным пунктам (мелко-районное деление);

направления и характера путей сообщения: железнодорожных, водных, шоссейных и других;

численности населения;

национального состава населения.

Основным ядром новых районов должны быть пролетарские центры; окружающая их территория должна обеспечивать нормальное развитие главнейших отраслей промышленности данного района.

При условии работы на местном сырье, границы района должны быть согласованы с границами района распространения этого сырья, поскольку эти границы не совпадают с границами районов тяготения к промышленным центрам.

При установлении нового административного деления должны быть учтены как существующие ранее, так и образовавшиеся в последующие годы места сдачи продуктов местного хозяйства и пункты товарообмена или распределения.

При определении границ новых районов предпочтение должно отдаваться данным районирования промышленности и данным мелкого районного деления территории, как основным моментам, определяющим направление и характер путей сообщения и сосредоточение населения в определенных районах.

Как общее правило, пока сохраняется существующее четырехчленное административное деление: губерния, уезд, волость, сельское общество. **Однако это деление должно быть приспособлено к тому, чтобы в будущем возможно было без особых затруднений перейти к трехчленному делению (к уничтожению волости).** С этой целью надо стремиться к объединению вокруг одного сельского Совета нескольких мелких селений, а с другой—к увеличению числа уездов и сокращению их территории.

Образование областных административно-хозяйственных объединений допустимо лишь по отношению к тем районам, где уже имеется более или менее определенное тяготение к одному главному пролетарскому центру и при условии его отдаленности от центра Республики.

Размеры губернии (округа) должны быть тем меньше, чем сильнее развиты пути сообщения, и тем больше, чем меньше плотность населения.

Губернии по численности населения не должны превышать двух миллионов душ (850.000 мужчин), а уезды—200.000 душ (90.000 мужчин), по данным переписи 1920 года.

Уезды с населением менее 50.000 душ (22.000 мужчин) могут быть допущены лишь в виде исключения в местностях с особо редким населением.

Районирование должно происходить в территориях РСФСР с особо редким населением с тем, чтобы и на окраинах были установлены губернии (округа), обеспечивающие нормальное развитие хозяйственной жизни.

При установлении границ национальных образований должен приниматься в учет и принцип экономического тяготения".

Автор этой резолюции весьма точно определил пути дальнейшего процесса районирования.

Во-первых, уже на третий год отчетливо бросалось в глаза несоответствие губернской, уездной и волостной системы с задачами советского строительства. Сравните дальше в этом отношении с оценкой устаревшей губернской системы в решениях XII Съезда нашей партии. Это впервые подчеркнуто было т. Владимирским.

Во-вторых, в годы гражданской войны т. Владимирский наметил районно-областное строительство государства, которое должно быть организовано при дальнейшем хозяйственном укреплении советов, подчеркнув, что в ближайшие годы областные формирования должны будут образоваться на окраинах. Сравните с произведенным областным строительством на Урале, Северном Кавказе, Сибири, Дальнем Востоке. Между прочим, у т. Владимирского в его труде имеется тот же перечень областей, в которых проведено районирование в последние годы.

Учитывая заявления ряда губисполкомов о своевременности и необходимости создания областных объединений, Админкомиссия ВЦИК 10 марта 1920 года сообщила на места, что, помимо губернских и уездных административных комиссий, могут быть образованы *областные или районные* административные комиссии, *если по местным условиям губернские центры ныне существующих административных единиц признают целесообразным объединиться в одну область или район.*

VIII Съезд Советов (22—29 декабря 1920 года), заседания которого происходили как раз накануне мирной передышки, в своих постановлениях намечает, по выражению, Г. М. Кржижановского, „необходимость спешной децентрализации государственного аппарата военного времени, выдвигает проблему районирования России, разделения труда между центром и местами для работы на хозяйственном фронте и устанавливает перспективу перестройки всего технического

базиса народного хозяйства, принципиально одобряя программу электрификации страны".[1]

Работам по электрификации Государственной Комиссии по электрификации России была обеспечена успешность благодаря настойчивости, неусыпной внимательности к производящимся работам, поддержке их и указаниям со стороны В. И. Ленина.

Доклад по электрификации, составленный для VIII Съезда Советов, представлял собою попытку составления перспективного хозяйственного плана страны и включал в себе главнейшие предпосылки теории энергетического районирования, положенные в основу дальнейших работ по районированию.

В докладе был дан конкретный материал, характеризовавший экономику основных районов, и намечались те цели, которые в данной конкретной обстановке надо преследовать.

„Идея рационализации труда,—читаем мы в „Плане электрификации",[2]—подводит нас вплотную к плану народного хозяйства, требующему от нас поистине творческих усилий, ибо центр тяжести этой проектной работы переносится в сторону умелого предвосхищения возможностей будущего. А так как, с другой стороны, весь ход мировой техники свидетельствует нам, что все будущее мирового хозяйства связано с его всесторонней электрификацией, то отсюда сам собой напрашивается вывод, что электрификация является решающим началом и в деле рационализации труда.

„Наиболее полное и совершенное использование имеющихся в распоряжении страны средств производства и рабочей силы для удовлетворения насущных нужд населения—такова основная задача, имевшаяся в виду при разработке плана электрификации России.

„При подходе к решению этой задачи было обращено внимание на то, что отдельные элементы и отрасли хозяйства не представляют из себя определенных величин, и значение их меняется в зависимости от того, в каком сочетании находятся эти элементы и отрасли. Необходимо поэтому изучать хозяйство в его целом и сравнивать между собой системы хозяйства, а не отдельные его звенья".

„В связи с этим при выработке рационального плана хозяйства для страны предстоит разделить ее на хозяйственно-самостоятельные единицы—районы—и итти путем сравнения вариан-

[1] Г. М. Кржижановский, „Хозяйственные проблемы РСФСР". М. 1921 г.

[2] Доклад VIII Съезду Советов Гос. Ком. по электр. России. Издан ВСНХ 1920 г.

тов хозяйственного плана, вырабатываемых на почве проведения в жизнь различных мероприятий, в частности электрификации.

„По существу дела составление хозяйственного плана для района должно быть делом самого района, так как требует глубокого знания местных условий и активного участия населения, без чего составление и осуществление плана трудно осуществимо.

„На основе таких районных планов было бы сравнительно легко установить общую схему рационального сотрудничества районов и наметить государственный план электрификации в связи с другими мероприятиями, необходимыми в целях наибольшей экономии рабочих сил страны и наилучшего использования естественных рессурсов различных районов".

В. И. Ленин в своей речи на VIII Съезде Советов подчеркнул, что придется немедленно же сесть за дальнейшую работу по уточнению и усовершенствованию плана электрификации. VIII Съезд Советов постановил ускорить разработку плана районирования, и на ВЦИК была возложена задача разработать этот вопрос.

24 января 1921 г. Админкомиссия ВЦИК послала местным админ.-территориальным комиссиям циркулярное предложение следующего содержания:

„Восьмой Всероссийский Съезд Советов одним из своих постановлений признал необходимым закончить в двухмесячный срок всю работу по административно-хозяйственному делению РСФСР.

„Админкомиссия ВЦИК, предполагая закончить в указанный срок возложенную на нее работу, обращается, со своей стороны, ко всем админ.-территориальным комиссиям с просьбой закончить в тот же срок работы по административно-хозяйственному районированию...

„На обязанность Губадминкомиссий возлагается рассмотрение мотивированных заключений Уисполкомов по всем вопросам пограничной волостной перекройки, при чем необходимо обращать особое внимание на мотивы экономического характера, выдвигаемые волисполкомами".

С самого начала своих работ Админкомиссия ВЦИК уделяла наибольшее внимание разработке методологии и плана районирования, о чем свидетельствуют следующие доклады, заслушанные и проработанные в комиссии: о принципах адми-

нистративного деления (17/I—20 г.), о временном сохранении уездного деления на основании требования военного командования (9/II—20 г.) об установлении основных моментов, определяющих новое районирование в согласии с работами ЦСУ, НКЗ, ВСНХ, НКПрода, НКПпути (14/II—3/III—22 г.), о рассмотрении схем границ районов (областей), разработанных ведомствами для представления к очередной сессии ВЦИК (10 I—21 г.), о проекте милиционной системы РСФСР (19 I—21 г.), о принципах сельско-хозяйственного районирования (док. НКЗ 22 I—21 г.).

1 апреля 1921 г. учреждается Общеплановая Государственная Комиссия. Одновременно рядом декретов выделяется десять органов планового характера, находящихся при различных наркоматах и отчасти при СТО. Несколько позднее СТО декретирует образование Областных Экономических Советов, которые также будут иметь при себе специальные плановые органы.

В мае месяце 1921 года Наркомвнудел устанавливает связь с Госпланом. Во второй половине мая М. Ф. Владимирский получает приглашение от Г. М. Кржижановского связать работу Наркомвнудела по районированию с Госпланом, где в то время была создана „Комиссия по районированию России“.

Первое заседание комиссии от 26 мая 1921 года было посвящено докладу М. Ф. Владимирского.

Наиболее насущными докладчик считал два вопроса: образование областей и образование новых губерний (будущих округов).

Образование областей на окраинах было более или менее закончено: Урал, Северо-Западная область, Северо-Восточная (она же Северо-Беломорская) область, Сибирь, Дальний Восток, Киргизия (первоначально именовалась Киргизским краем), Туркестан.

„Вопрос об областных образованиях,—говорилось в докладе тов. Владимирского,—сложный. Центральная часть РСФСР остается до сих пор без разграничений. Для деления необходимы новые данные, которых в центре пока недостаточно. Главным тормозом служит отсутствие в ВСНХ промышленного районирования, характеристики промышленных центров и карты распределения промышленности, в которой были бы показаны данные о довоенном состоянии промышленности, изменения в ней за время революции и перспективы ее развития по плану.

Пришлось обратиться за этими данными на места.

„Наша ближайшая задача, — закончил тов. Владимирский, — состоит в образовании областей по всей России... Экономические соображения должны быть поставлены во главу угла".

На этом же заседании были продемонстрированы три карты с районами (областями), проектируемыми Наркомвнуделом, ЦСУ и Госпланом.

Различия между картами НКВД и ЦСУ заключались в несовпадении границ Центрального, Черноземного, Средне-Волжского, Южного и Уральского районов.

Различия вариантов НКВД и Госплана были обсуждены на следующем заседании комиссии.

В своих работах Наркомвнудел (Админкомиссия ВЦИК) руководствовался „Основными положениями установления административно-хозяйственных районов", утвержденных II Сессией ВЦИК 8-го созыва.

Причины, побуждавшие центральные органы форсировать районирование, были следующие:

1. Устарелость старой административно-территориальной системы.

2. Своеобразное распределение естественных богатств государства и необходимость развития производительных сил в зависимости от своеобразия района.

3. Обширность территории страны.

При оценке районов спорным вопросом являлся принцип универсализма или специализации. Административная комиссия ВЦИК признала правильным последнее. Центры областей в вариантах НКВД и Госплана совпадали; были расхождения в отношении определения границ районов (областей).

В июне месяце Админкомиссия обратила большое внимание на работы по районированию в Северо-Западной, Северо-Восточной и Уральской областях, где уже функционировали областные экономсоветы, которым были поручены работы по составлению проектов внутриобластного районирования.

Неотложной задачей считалась организация Центрально-Промышленной области, и, по предложению тов. В. П. Ногина, предполагалось в первую очередь обследовать экономическое положение так называемого Московского центрального текстильного района.

В дальнейшем вопрос о районировании как в отношении выполнения ряда научных исследований по изучению вопроса, так и установления метода районирования и выяснения практических возможностей и организационных форм, связанных с рациональным районированием, был на основе постановлений

VIII Съезда Советов детально разработан Государственной Общеплановой Комиссией, работавшей в постоянном контакте с Административной комиссией ВЦИК, комиссией по районированию НКЗ и ЦСУ.

„Обособление определенных экономических районов,—читаем мы у Г. М. Кржижановского,—создавалось всем стихийным процессом нашей предшествующей экономики, и вопросы районирования имеют за собой обширную литературу целых десятилетий. Разобраться во всем этом ответственном наследстве дело упорного труда и серьезного критического анализа“.[1]

Эта работа и была выполнена силами сотрудников Секции Районирования Госплана. В своих работах, при разбивке районов, Секция исходила из тех положений, которые получили выражение в работах Государственной Комиссии по электрификации—системы транспорта и принципа энергетики.

Идея экономического районирования, таким образом, оказалась непосредственно связанной с идеей электрификации.

„В основу своих работ Госплану пришлось положить не только революционные сдвиги всего нашего хозяйственного уклада в социальном отношении, но и учесть те новые возможности, которые дают нам позднейшее знание наших естественных рессурсов, а также и новейшие точки зрения в различных областях технологии, намечающие явный перевес энергетического принципа при разрешении хозяйственных проблем“.

„Лозунг энергетики в области районирования является основным критерием. Если можно доказать, что данные границы районов максимально повышают работоспособность или, что то же, энергетику каждого из них, то такое доказательство вместе с тем покажет, что районирование произведено экономически правильно. Отсюда становится ясным, какое значение в разбивке районов приобретают вопросы электрификации и топливоснабжения. Общая сеть электропередач, связь этой сети с упорядочением тепловых процессов в различных промышленных ячейках означает одновременно громадную экономию в общегосударственном бюджете. Однако, если мы вспомним громадные пространства нашей страны, то должны будем признать, что даже и для такой силы, как электричество, наиболее удачно справляющейся с пространственными затруднениями, необходимы определенные опорные пункты, определенные районные подразделения, необходимо районирование всего дела электроснабжения.

---

[1] „Хозяйственные проблемы РСФСР и работы Государственной Общеплановой Комиссии“. М. 1921 г.

Резюмируя вышеизложенное, мы можем остановиться на следующих положениях: 1) районы должны быть связаны между собой при помощи хорошо организованного транспорта; 2) районы по преимуществу должны культивировать в своих пределах те виды производства, которые могут быть в них развиты с наименьшими издержками как по природным, так и по социальным условиям; 3) районы должны представлять комбинированную систему хозяйств, построенную на принципе их максимальной общей работоспособности, т.-е. на принципе энергетическом".[1]

Самый метод Госплана в районировании глубоко отличается от всех многих в этом направлении.

Многие из дореволюционных опытов районирования, краткий обзор которых дается ниже, представляют громадный научный интерес. Недостаточность прежних работ по районированию состояла лишь в том, что все авторы этих работ исходили из медленного эволюционного процесса развития России в условиях существовавшего буржуазного строя.

Вся история работ по районированию на протяжении столетия указывает, что задачей этих работ являлось установление хозяйственных районов, выделение которых способствовало бы познанию условий и форм хозяйства на территории обширного государства.

Признаки, которые служили основанием для выделения районов, были очень разнообразны. Их установление или выбор зависели от состояния хозяйства в период производства работы, уровня его развития, темпа его развертывания и от того, какие факторы были положены исследователями в объяснение народно-хозяйственных явлений.

В условиях натурального хозяйства естественно приобретали преобладающее значение естественно-исторические, физико-географические условия (почвы, климата и т. д.). Но по мере развития обменных связей и усовершенствования техники производства, все больше, выдвигалась хозяйственная деятельность человека в качестве решающего фактора.

Неудивительно также, что главное значение уделялось районированию сельско-хозяйственному—в силу его доминирующего значения и определяющей роли во всей экономике страны.

Только на основании всех проделанных работ по районированию на протяжении ста лет хозяйственного развертывания можно было оформить такую теорию районирования, ко-

---

[1] Г. М. Кржижановский. „Хозяйственные проблемы и т. д.". М. 1921 г.

торая могла бы преломить современную экономическую действительность и явилась бы синтетической теорией. Каждая из этих работ является значительным, самостоятельным и необходимым звеном в общей системе районирования в том виде, как она сложилась сейчас в новых условиях экономической жизни.

Между самыми старыми работами и современной теорией существует преемственная связь.

Одной из первых работ по районированию является работа К. И. Арсеньева: „Статистические очерки России“, СПБ, 1848 г. Ей предшествовала еще более ранняя работа, 1818 г., где тот же автор делил Россию на 110 пространств, „приняв в рассуждение разность климата и качество почвы“. Но, начиная с исследования естественно-исторических условий, автор спустя 30 лет дает новое деление и вводит также и экономические признаки, представляющие большой интерес даже и теперь: „Земля есть необходимое условие обеспечения народного, производительная сила ее, большая или меньшая, служит залогом большей или меньшей силы и твердости государственной; труд народа, употребленный на обрабатывание земли, направленный сообразно местности, согласно требованиям века и науки, дает государству существенные богатства... Как распределены жизненные способы в разных частях империи, какой край сравнительно богаче другого, в чем состоит естественное богатство каждой страны, на что должна быть обращена и в действительности обращается деятельность жителей известного края, и каков наличный плод деятельности или годичных трудов народа“,—вот важные вопросы для разрешения. Поэтому на первый план выдвигаются с.-х. признаки районирования: площадь „пространства“, распределение земель по угодьям, техника сельского хозяйства, главнейшие культуры, система хозяйства, избытки и недостатки продовольственных хлебов, количество скота, пастбищ и лугов и внеземледельческие промыслы и занятия населения.

Таким образом, самая старая попытка районирования в то же время уже является попыткой учесть всю сумму признаков, определяющих экономические условия и хозяйственную деятельность.

Следующей, в хронологическом порядке, была работа И. Сабурова в 1858 году, который в „хозяйственной карте Европейской России“ предложил разделить Россию на 8 местностей народного производства в отношении

земледелия и промышленности, взяв в основание земледелие, географические условия, для некоторых местностей различное их устройство в политическом и административном отношениях, различные основания народной жизни и от этого различные проявления народной деятельности".

П. И. Семенов в 1871 году изложил первую свою попытку районирования в „Статистическом Временнике Российской империи" под заглавием „Населенность Европейской России в зависимости от причин, обусловливающих распределение населения империи".

Автор указывает, что различия в пределах обширной Европейской России заставляют вести исследование по частям, подразделить империю на части более или менее однородные.

Хотя перед П. И. Семеновым стояла задача специального районирования, но он расширил свои районы населенности до районов общехозяйственных. П. И. Семенов ставит количество населения в зависимость от физических и экономических условий, определяющих количество полученных средств существования, и так как в России доминирующее значение занимает сельское хозяйство, то им на первое место ставятся условия сельского хозяйства. Установив основные почвенные области, он приступает к учету экономических признаков: система хозяйства, распределение земель по угодьям, избыток и недостаток главнейших хлебов и степень развития промышленности. Через 10 лет он несколько их видоизменяет, а именно: учитывает плотность населения, национальный состав, профессии населения, распределение земель по угодьям, систему хозяйства. На основании этих признаков автор вводит подразделение сначала на 14, потом на 12 районов.

Таким образом, работа П. Семенова также имеет задачей установление общехозяйственных районов на основании производительности труда населения в земледелии, с одной стороны, и производительности земли—с другой.

А. И. Васильчиков в 1876 году в своей работе „Землевладение и земледелие" разделил Европейскую Россию на 8 губерний или „полос". „Группировка основана больше на хозяйственных и земледельческих соображениях, чем на территориальных и географических различиях". В пределах каждой полосы автор описывает состояние землевладения и земледелия.

А. С. Ермолов в 1878 году в книге „Организация полевого хозяйства" намечает отдельные пятна, центры главнейших районов, отличающиеся друг от друга по различным

признакам, при чем признаки устанавливаются для каждого района особо.

Так, прежде всего, он выделяет два основных района— Крайний Север и Крайний Юг, „области примитивной культуры“ и затем дает „главнейшие хозяйственные и культурные районы“, лежащие между ними: лесопольный район, район залежной системы, льняной район, области с преобладающим значением скотоводства, области преобладающей зерновой культуры, свекловичный район и табачный район, не представляющий собой единого массива.

Но в пятом издании этой книги А. С. Ермолов считает, что это деление уже устарело и необходимо найти новые признаки, постоянные и устойчивые, которые могли бы предусмотреть эволюционные процессы, и склоняется к необходимости установить крупнейшие физико-географические области по признакам естественно-историческим и уже на их основе наметить ряд районов по признакам сельско-хозяйственным и экономическим.

Д. И. Менделеев в 1893 г., в издании „Фабрично-заводская промышленность и торговля России“, предложил свои районы, экономические края, где наибольшее внимание уделяется уже не сельскому хозяйству, а фабрично-заводской промышленности и торговле.

Таким образом, основная цель всех перечисленных выше работ заключается в стремлении дать подразделение Европейской России на общехозяйственные районы, по признакам, определяющим условия хозяйственной жизни и направление хозяйственной деятельности, главным образом, в сельском хозяйстве, в силу его доминирующего значения в экономике России. При определении этих районов в целях не специального, а общего с.-х. районирования, нужно было определить значение естественно-исторических и экономических условий, взаимодействие между природными условиями и хозяйственной деятельностью, что при печальном состоянии материалов в то время и при отсутствии определившихся теоретических предпосылок,—причина такого разнообразия схем и проектов,—не могло повести к положительному эффекту в виде какой-либо общепризнанной всеми схемы районов.

Это положение вещей очень ярко подчеркнуто профессором А. Ф. Фортунатовым, который, будучи неудовлетворен всей этой предшествующей работой по районированию, пишет: „В сельско-хозяйственных районах должны отразиться и естественные и общественные условия сельского хозяйства. Соглашению, несомненно, легче осуществиться раньше для условий

природных (так называемых физико-географических), чем для общественных (социальных)“. С большим интересом и почтением относясь попрежнему к разделению России на районы по отдельным признакам, имеющим сельско-хозяйственное значение, А. Ф. Фортунатов отмечал, как главную причину неуспешности попыток сельско-хозяйственного районирования, то, что „мы не располагаем средствами для того, чтобы определить относительную важность отдельных признаков, которыми характеризуется сельско-хозяйственное положение разных местностей“.

В 1896 году в очерке „К вопросу о сельско-хозяйственных районах в России“, А. Ф. Фортунатов предлагает пока установить чисто-геометрическое распределение, которое относится к математической географии, т.-е. довольствоваться градусами широты и долготы“ и, таким образом, разделить 50 губерний России на 4 группы с помощью меридиана и параллели, проходящей через Москву“. Эта точка зрения впоследствии разделялась многими исследователями и в некоторой мере определила также и дальнейшее направление работ.

Проф. А. Ф. Фортунатов оставил в своих работах очень четкую и ясную формулировку определения района.

„Районом, — пишет проф. А. Ф. Фортунатов, — следует называть точно обозначенную на карте часть земной поверхности, отличающуюся от других частей какими-либо признаками.

„Удачные районы должны показывать внутри себя сравнительно малое колебание относительно выражения важнейших признаков“.

Следующая крупная работа по районированию Д. И. Рихтера в 1898 г. „Опыт разделения Европейской России на районы“ является также попыткой районирования по сумме признаков. Из признаков физико-географических Д. И. Рихтер обращает внимание на орографию и гидрографию страны, на климатические условия, на геологическое строение, на почву, флору и фауну. Гораздо большее значение Д. И. Рихтер придает признакам экономическим. Он учитывает густоту населения, его этнографический состав, его занятия, распределение земли, пользование ею и производительность ее; наконец, условия исторического характера, а также административные особенности той или другой местности. Принимая во внимание широту принятых им признаков, Д. И. Рихтер выделяет из них, как основные, следующие: почва, разделение земли на угодья и занятия жителей.

На основании этих соображений Д. И. Рихтер дает две карты районов, в погубернском и поуездном масштабе (16 и 24 района).

В порядке критики схемы районов Д. И. Рихтера высказывалось много возражений, подвергались сомнению сами признаки, положенные в ее основу, указывалось на их недостаточность и т. д. В результате сам Д. И. Рихтер в своих последующих работах высказал сомнение в возможности установления районов по совокупности признаков. Он считал, что даже для специальных районов материал недостаточен, и что „при современном состоянии знания страны нет возможности установить такое деление России на районы, которое удовлетворяло бы как людей науки, так и было бы пригодно для практических целей, и надо, наконец, признать, что произведенные в этом направлении попытки суть не более, как кирпичи для будущей установки сельско-хозяйственных районов".

В. И. Винер в 1908 г. произвел районирование исключительно специального характера, установление районов опытных учреждений.

Основой деления явились лишь почвенные и ботанические признаки. Он различает 4 области: лесную, лесо-степную, степную и пустынную, по свойству почв и характеру растительности. Каждый из районов подразделяется на подрайоны, которых в общей сложности 10.

Здесь уместно отметить вышедшую в 1920 году работу А. Г. Дояренко. Обе работы составлены для нужд опытного дела. Исходя из того, что „только крупные области, выделенные на основании устойчивых естественно-исторических или физико-географических признаков, могут отвечать многим заданиям"—в основу областного деления должны быть положены те физико-географические признаки, которые наиболее резко и постоянно обусловливают различие основных факторов сельско-хозяйственного производства. Таковыми несомненно будут почвенно-климатические условия".

А. Г. Дояренко устанавливает 5 крупных областей: северную нечерноземную, южную нечерноземную, южную черноземную, северную черноземную и восточную черноземную и, исходя из этого, намечает 15 районов.

Наиболее полную и ясную формулировку взглядов на значение естественно-исторических условий и наиболее глубокое исследование этого вопроса мы имеем в работах А. И. Скворцова (1910 г.).

По утверждению Скворцова, „определяющими первичными факторами являются: географическое положение места, т.-е.

его широта и долгота, которые, как известно, ближайшим образом определяют собой климат, высота места над уровнем моря, удаление от моря или океана, геологическое строение земной коры, в смысле строения почвы, водоснабжения и топографии страны. Под влиянием этих факторов складываются вторичные производные факторы, которые непосредственно и совершенно наглядно влияют на земледельческий промысел, но, вместе с тем, в некоторой мере могут видоизменятьси под воздействием человека“. Сюда относятся почва, климат и лесистость страны.

И, наконец, в третью очередь должны быть учтены признаки экономического характера, которые, с одной стороны, являются результатом тех же физико-географических условий и, с другой, указывают, на какой ступени развития стоит данный район.

Формулировка А. И. Скворцова сводится к следующему:

„Мы устанавливаем два положения: 1) что изучение характера района требует, прежде всего, изучения его физико-географических условий, так как эти условия определяют характер его, и 2) что районы, которые мы устанавливаем, на основании различия физико-географических условий, должны называться не сельско-хозяйственными, а просто экономическими районами“. На основании этого А. И. Скворцов делит Европейскую Россию на 34 района.

Другой точки зрения придерживается проф. А. Н. Челинцев, который считает, что активным моментом является экономика, и что не так важно, какими природными особенностями обладал район, сколько то, в каком направлении и под влиянием каких факторов он эволюционирует.

В своих работах (1910 г.) проф. А. Н. Челинцев пишет, что задача состоит в том, чтобы доказать возможность получения районов по чисто-экономическим, организационно-производственным особенностям сельского хозяйства. Деление должно быть сделано так, чтобы оно обнимало отличия между районами, касающиеся самых существенных сторон сельско-хозяйственного производства, его сущности.

Проф. А. Н. Челинцевым выработана законченная методология сельско-хозяйственного районирования по основным признакам организационно-производственных условий сельского хозяйства. Последняя схема районов Европейской России относится к 1918 году, где А. Н. Челинцев устанавливает в пределах России 13 организационно-производственных районов, прибегая для выражения отличий районов к степени интен-

сивности хозяйства и системе баллов по пяти основным признакам.

Существенными признаками являются признаки, указывающие на характерные черты развития хозяйства, признаки исторические; основой деления на стадии хозяйственной эволюции А. Н. Челинцев считает степень интенсификации хозяйств.

„В пределах каждого района могут встретиться особенности в сельско-хозяйственных экономических условиях, представляющие собой ряд ступеней в эволюции, параллельно им и форма сельского хозяйства будет иметь пространственные различия или повторять собой движение во времени".

Выдвигая на первое место эволюционную точку зрения, учитывая степень интенсификации хозяйства и организующее влияние человека на природу, А. Н. Челинцев, таким образом, отводит признакам естественно-исторического характера подчиненное значение.

В теории А. Челинцева заложены основы методологии сельско-хозяйственного районирования.

Последняя работа Б. Н. Книповича „Сельско-хозяйственное районирование" дает ее дальнейшее развитие и дополнение и является исчерпывающей в вопросах сельско-хозяйственного районирования. В процессе установления своих основных положений Б. Н. Книпович дает теорию сельско-хозяйственного районирования, а также намечает направление методологических предпосылок и технику общего районирования.

Особо стоит работа В. П. Семенова-Тяньшанского, изд. министерства торговли и промышленности 1911 г. „Торговля и промышленность Европейской России по районам", где дается разделение на торгово-промышленные районы, на 12 торгово-промышленных полос, которые, в свою очередь, разделяются на 46 групп районов и 1.065 районов.

В. П. Семенов положил в основу принцип зонального распределения природных богатств. Крупными чересполосными пятнами в них входят азональные единицы, более или менее независимые от местных почв, растительного и животного мира, а именно, местности, эксплоатирующие горные богатства, производящие мануфактуру и т. д.,—одним словом, вызванные к жизни наиболее культурными потребностями населения.

П. И. Лященко в своем труде „Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России" (1912 г). производит деление на 14 хлеботорговых полос по следующим признакам: губернии производительные вывозящие и губернии по-

требительные ввозящие, удовлетворение внутреннего спроса губернии тем или иным продуктом и характер получаемого и продаваемого продукта. Учитываются также строй и организация хлебной торговли, определяемые этими признаками.

В работе Г. И. Баскина „Районирование территории, как необходимая предпосылка и твердая основа экономического строительства“ дан новый и своеобразный подход к проблеме районирования.

Основными факторами сельско-хозяйственной эволюции Г. И. Баскин считает рост населения и увеличение роли рынков, и, исходя из этого, Г. И. Баскин подходит к проблеме районирования со своей основной точки зрения: „В своем существе принцип районирования сводится к предварительному делению губерний на естественно-исторические области, подкрепленные признаками хозяйственно-экономического характера. В пределах каждой области хозяйства распределяются по дистанционному „признаку“ или по признаку расстояния от местных культурно-экономических центров“. На материалах упомянутой работы проф. П. И. Лященко „Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России“ Г. И. Баскин выяснял тяготение отдельных губерний.

Метод Г. И. Баскина имеет громадное значение в вопросах дробного, поволостного районирования.

В последние годы дробному районированию посвящены чрезвычайно интересные работы, углубляющие методологию районирования и его технику на примере некоторых губерний: А. А. Кауфман „Хозяйственные районы Ленинградской губ.“ 1918 г., И. П. Коротков „Опыт разделения Харьковской губ. на сельско-хозяйственные районы“, 1919 г. Б. Л. Брук „Производственные районы Воронежской губ.“ 1921 г., Н. П. Никитин „Сельско-хозяйственное районирование Московской губернии“.

В результате разных попыток районирования обширный и серьезный материал и десятилетиями накоплявшийся опыт, закрепленные в значительной литературе по естественно-историческому, сельско-хозяйственному, промышленному районированию, послужили фундаментом при построении районов и ненесении их границ, а методологические пути разных изысканий в отдельных отраслях науки привели исследователей к необходимости синтетического районирования, теория которого в настоящий момент является если не законченной, то в достаточной мере определившейся.

„По объему хозяйственной деятельности экономические районы могут быть районами интегральными, т.-е. охватывать

всю совокупность явлений народно-хозяйственной жизни, и специальными (сельско-хозяйственными, промышленными и т. д.).

„Специальные районы могут в дальнейшем подразделяться на районы разной специализации",—пишет Б. Н. Книпович.

Все районно-образующие признаки Б. Н. Книпович делит на три основные части: а) признаки-показатели, первичные измерители, характеризующие нам отдельные черты хозяйства, основные условия хозяйственной деятельности; б) признаки-показатели, признаки-индексы, каждый из которых характеризует ряд явлений, обрисовывающих тип и развитие хозяйства, и в) признаки фокусные, в которых, как в фокусе чечевицы, преломляется вся совокупность явлений.

В отношении районно-образующих признаков, в процессе установления своих основных предпосылок, Б. Н. Книпович подводит итоги всей работы по районированию и намечает четыре основных течения: первое проводит деление путем простого суммирования отдельных признаков, наложения отдельных карт, не объединяя признаков в систему (Арсеньев, Семенов, Рихтер, Винер, Дояренко, Скворцов), в работах второй группы на первый план выдвигается организация хозяйства, признаки избираются с точки зрения выяснения системы хозяйства (А. С. Ермолов, А. Н. Челинцев, Бруцкус). Третья группа, не давшая до настоящего времени деления на районы, но детально проработавшая методологию, выдвигает в качестве единственно определяющего фактора влияние рыночных условий (Г. И. Баскин).

Наконец, четвертая пытается дать синтетическую формулу, в которой переломлялись бы все условия хозяйства в целом (Госплан).

Касаясь внутренней оценки произведенных работ, Б. Н. Книпович подчеркивает следующее: „Все авторы разбирали вопрос, даже не ставя проблему связанности факторов общественного порядка. Сознательно или бессознательно, но в основе их построений лежит определенная методологическая предпосылка-отрицание района, как некоторой объективно существующей реальности. В основе всех этих попыток лежит основной дефект, лишающий их возможности построить объективно обоснованные районы. Это—признание несвязанности отдельных элементов хозяйства и, как логическое следствие этого, „многообразие тех точек зрения, с которыми к ней подходит каждый из авторов в своей попытке, и бесплодность споров о том, какой признак положить в основу деления. Экономика, как фактор, этими попытками не выясняется, выясняются лишь отдельные стороны ее".

Все попытки и методы районирования были учтены Госпланом как при выработке основных методологических предпосылок районирования, так и при установлении состава и границ районов и практического проведения районирования.

Все прежние работы по районированию Госпланом, в его методологии районирования, изложенной в докладе III сессии ВЦИК, делятся на три большие группы: во-первых, работы по чисто-статистическому районированию, районированию по однородности, во-вторых, работы, основывающиеся на районировании по центрам, на учете экономического тяготения и, наконец, районирование по связям, по удобству сообщения.

Статистическое районирование. Как общее правило, в работах подобного рода в один район соединяются местности однородные по данному признаку, при чем степень однородности устанавливается не только качественно, при помощи той или другой характеристики, но и количественно, посредством определенных указателей и индексов, устанавливающих степень развития того или другого характерного признака. Этот метод может быть приложен и к промышленному районированию и к этнографическому, но главным образом, применяется в работах по естественно-историческому признаку. Подобного рода районы, конечно, имеют громадное значение для изучения страны, но непосредственно актуально осуществлены, как экономические районы, быть не могут, прежде всего из-за неправильностей своей конфигурации (вытянутые ленты, причудливые пятна и проч.) и частого отсутствия связанности между частями их экономических центров.

Районирование по центрам. Районирование по центрам до известной степени учитывает возможную эволюцию района. Эволюция хозяйственных форм определяется не только временным моментом, но и пространственным—расстоянием от рыночных центров. Удаляясь от такого центра, мы последовательно встречаем хозяйственные формы, стоящие на все более и более ранних ступенях хозяйственной эволюции. Таким образом, мы получаем возможность выяснить район влияния данного центра. Проделав подобные построения для всех крупных центров, мы получим ряд районов, обладающих тем или иным объемом прав на существование в качестве самостоятельных хозяйственных единиц.

Применение этой теории к выделению больших городских районов является вполне обоснованным лишь в стране полуземледельческого типа с однородными природными условиями, с малоразвитой сетью путей сообщения и небольшим количе-

ством удаленных друг от друга на довольно значительные расстояния культурных центров. В государстве же, довольно далеко ушедшем вперед по пути хозяйственной эволюции, с густой сетью путей сообщения, влияние каждого хозяйственного центра может простираться настолько далеко, что становится уже очень трудным отличить его от соответствующей доли хозяйственного влияния других центров, и, кроме того, число этих центров возрастает настолько, и они распо лагаются до такой степени близко друг к другу, что вообще задача выявления сферы влияния каждого из них становится неразрешимой.

Кроме того, среди больших городских центров мы должны отличать производственные, действительно обладающие формирующей способностью воздействия на окружающую местность, и торговые, играющие чисто-служебную роль при первых, хотя иногда и обладающие таким размерами, которые, казалось бы, и давали им известные права на существование в качестве самостоятельных центров.

Но даже и чисто-производственные центры далеко не всегда могут претендовать на существование в виде районных центров, как в той или другой степени руководящих процессом экономического формирования района.

Таким образом, голый факт существования большого города сам по себе ни в коем случае не может быть рассматриваем, как единственный фактор, формирующий хозяйственную физиономию района.

Для каждого такого центра должно быть произведено особое исследование, в результате которого можно было бы установить права его на существование в качестве районного центра, а это исследование в конечном счете должно иметь своим предметом изучение общего экономического процесса развития страны, при чем в рассматриваемом случае особо важным является изучение транспортных условий района, которые всегда могут повести к образованию новых культурных центров и перемещению старых.

Районирование по связи. По этому типу производится большая часть чисто-административных попыток районирования. Самостоятельного научного значения этот метод не представляет и представлять не может, во-первых, потому, что транспортные условия легче других могут быть изменены разумной человеческой деятельностью, во-вторых, потому, что транспортная проблема в общей постановке не может входить в круг чисто-районных задач, потому-что транспорт не разъединяет, а связывает. Этот метод может иметь некоторое

значение в комбинации с другими при установлении конфигурации и связей района, но для выявления района он один, независимо от других методов районирования, применяться ни в коем случае не должен.

Энергетический метод районирования Госплана основан на учете не только элементов движения, но и на силах, его производящих, и на принципе наименьшей работы при одновременном повышении общей массы производимых благ. „Ни один экономический вопрос, в том числе и рациональное районирование, не может быть решен без изучения общего хода развития страны, как в прошедшем (история) и настоящем, так и будущем (ее перспективы)".

„Главная особенность,—читаем в статье И. Г. Александрова „Экономическое районирование России", [1] — состоит в том, что для нас важно было выделить, в виде района, некоторую свеобразную, экономически законченную (но не замкнутую) территорию страны, которая, благодаря определенной комбинации из природных особенностей, капитальных ценностей (т.-е. культурных накоплений прошлого времени) и населения, с его бытом и подготовкой для производственной и вообще хозяйственной деятельности, представляла бы определенную потенцию для выполнения той или иной функции в общей хозяйственной динамике страны.

Этот принцип экономической законченности дает возможность построить далее на хорошо подобранном комплексе местных рессурсов, капитальных ценностей, принесенных со стороны, новой техники и общегосударственного плана народного хозяйства, проект хозяйственного развития района, построенный на базе наилучшего использования всех возможностей при наименьших затратах.

При этом достигаются и другие весьма важные результаты: районы до известной степени специализируются в тех отраслях, которые в них могут быть развиты всего лучше, а обмен между районами ограничивается строго необходимым количеством целесообразно направленных товаров".

По докладу И. Г. Александрова, сделанному на конференции работников по районированию 24—28/II 1922 г., были установлены нижеследующие тезисы, определяющие общие принципы работ по районированию:

---

[1] Москва, 1921 г.

1. При районировании надо иметь в виду интересы будущего развития страны, в связи с чем необходимо при установлении районов учесть новые методы техники в области производства и транспорта.

2. Таким образом план развития производительных сил района является основной формой определения его задач и той территории, которую он должен охватить.

3. Районы при этом образуют комбинированные хозяйства с определенной специализацией в сторону естественных рессурсов района и навыков населения.

4. Районы базируются на крупных производственных центрах.

5. Экономическое районирование должно служить исходным моментом для будущего административно-хозяйственного разделения страны.

6. Основой работ по районированию и их завершением является установление районов, производственных балансов и, наконец, баланса Республики с учетом внешнего обмена.

7. При работах по районированию необходимо очень точно учесть те соотношения, которые имели место в довоенное время, и особенно те изменения хозяйственных элементов, которые развились в стране в связи с революцией.

8. Во всей этой работе необходимо участие местных работников и их сплоченное сотрудничество с центром, при чем, поскольку в деле построения крупных областных районов инициатива, естественно, остается за центром, постольку внутреннее районирование должно исходить от мест.

9. В основу деления кладется тройное деление: область, округ и волость.

Основные принципы методологии экономического районирования, разработанные Госпланом, были выражены в следующих тезисах:

„I. Выделение экономического района, претендующего на самостоятельное существование в качестве целостного хозяйственного организма комбинированной производственной совокупности может быть произведено исключительно лишь после тщательного предварительного изучения всех факторов экономической жизни: естественно-исторических рессурсов, плотности и распределения населения, существующих промышленных и технических ценностей, транспортных условий и хозяйственных центров района.

II. Задача совместного изучения факторов экономической жизни в их районном распределении не может быть решена путем взаимного наложения всех сеток чисто-статистического

районирования, составленных по какому-нибудь отдельному признаку (лесное, почвенное, транспортное и проч. районирования); взаимодействие всех этих факторов может быть определено лишь помощью изучения их взаимного влияния в процессе динамического развития народного хозяйства.

III. Так как империалистическая и гражданская войны образуют разрыв в общем ходе экономического развития страны, которое в дальнейшем должно пойти по совершенно новым путям, указываемым современными достижениями мировой науки и техники, то определяющим моментом при выделении каждого экономического района должен служить перспективный план его хозяйственного возрождения с учетом новых форм использования энергии (электрификация) и транспортной связи (сверхмагистрали).

IV. Так как основным действующим фактором разрушения довоенного экономического положения России было слабое развитие промышленности, ставившее Россию в полную зависимость от западной промышленности, то возрождение хозяйства России неразрывно связано с восстановлением и реорганизацией русской промышленности. В основу выделения района должен быть положен производственный принцип, каждый район должен представлять комбинированную производственную совокупность, быть самостоятельным хозяйственным организмом, работающим с остальными районами на основе целесообразного разделения труда и живого сотрудничества. Одновременно с этим производится и разделение труда между федерацией и местами на основе целесообразного разграничения автономного местного хозяйства (областного, окружного и волостного), национальных объединений и хозяйства федеративного.

V. Настоящий момент является наиболее благоприятным для осуществления экономического производственного районирования, как вследствие превалирования общественно-правовых норм над частными, так и вследствие общей экономической депрессии, позволяющей произвести перестроение без большой ломки и задержек в общем ходе экономической жизни.

VI. Первым этапом в выделении экономического района является определение основной специализации района, на основании которой устанавливаются приблизительные очертания района, который должен содержать в своих пределах наибольшее количество рессурсов, необходимых для выбранной специализации. Параллельно с этим ведется точное изучение населения района и его квалификации, географических и есте-

ственно-исторических условий и имеющихся в наличии средств производства, на основании которого поверяется правильность выбора основной специализации, устанавливаются остальные отрасли и общая комбинационная производственная связь.

VII. Вторым этапом является изучение условий транспортной связи с энергетикой района, сопровождающееся проектированием электрических станций, новых путей сообщения и их сверхмагистрализации.

Эти новые предположения комбинируются с утилизацией водной энергии, мелиорацией и т. п. Параллельно с этим ведется изучение прошлого и проектного вероятного грузооборота района, чем устанавливается взаимоотношение последнего с другими районами.

VIII. Третьим этапом работы является изучение производственных центров района, имеющих особенно крупное значение в деле внутреннего районирования области, которое тоже должно итти по экономическим принципам.

IX. В заключение производится построение планов развития производительной деятельности района и хозяйственная увязка этих планов в общий государственный план, с установлением очередности развертывания и составления как материальных, так и ценностных балансов для районов и всей федерации".

4 ноября 1921 г. доклад Госплана о районировании был заслушан в Совете Труда и Обороны; последний обратился в Президиум ВЦИК с просьбой образовать комиссию с участием представителей Наркоматов и мест (особенно автономий).

10 ноября 1921 г. Президиум ВЦИК образовал комиссию для разработки проекта районирования в следующем составе: тов. Калинина (председатель) и членами ее от ВЦИК: т.т. Сапронова, Кутузова, Максимовского, Садовского, Кагановича, Белобородова, Стеклова, Медведева и Яковлева.

Кроме того, в работах комиссии приняли участие: товарищи: Клингер (НКНац), Книпович (НКЗем), Егоров и Лежнев (НКВД), Попов (ЦСУ), Перлов (ВСНХ), Лис и Аншельс (ВЦСПС), Долженко (НКПрод), Бернштейн - Коган (НКПС), Штейн (НКИД) и из Госплана—Александров, Никитин.

Разработка вопросов об установлении правомочий центральной власти и районного (областного) органа о разграничении прав между районами и подрайонами и об организации государственного хозяйства района, т.-е. установление объема компетенции областей и округов, разрабатывалась подкомиссией под руководством тов. Белобородова.

Подкомиссия тов. Белобородова имела следующие поручения: разработку территориального состава районов, их компетенции, прав взаимоотношений с центральными органами и автономными национальными объединениями; всестороннее выяснение, в какой мере проект Госплана о границах областей затрагивает границы существующих федераций и автономных областей, и, наконец, выработку тезисов доклада по районированию.

В первом же заседании (28/XI—21 г.) подкомиссия наметила основные формы и структуру областных объединений—объединение в одном органе административного и экономического управления путем создания выборного центра области.

Однако, принимая во внимание недостаточную выясненность как внутренней структуры района (области), так и пределы компетенции областных органов, подкомиссия признала целесообразным организацию областных экономсовещаний из представителей соответствующих Наркоматов, назначенных центром, и представителей мест для согласования хозяйственных планов, диктуемых как интересами федерации в целом, так и района.

Подкомиссия признала, что дальнейшее районирование (внутриобластное) должно производиться тоже по экономическому принципу.

За основу берутся существующие губернии с частичными изменениями их границ на основании того же принципа экономического районирования.

Подкомиссия полагала провести работу по внутриобластному районированию в смысле увеличения числа губерний, уничтожения уездов и увеличения территории волостей.

В последующих двух заседаниях (30/XI и 5/XII—21 г.) подкомиссия рассматривала состав районов и намечала их центры.

В основном подкомиссия приняла проект границ районов, разработанный Госпланом, внеся коренные изменения в определении состава Нижнего Поволжья и частичные поправки в конфигурации областей.

I. Центрально-Промышленный, Центрально-Черноземный, Западный были утверждены в намеченных границах.

II. Исправления в границах произошли в следующих местах:

а) Из состава Урало-Эмбинского района выделены Астраханская губерния и Калмыцкая автономная область и включены в состав Юго-Восточного района (Нижнего Поволжья).

б) После двукратного обсуждения Каргопольский уезд переведен из Северо-Западного района в Северо-Восточный; вос-

точная граница Северо-Восточного района проведена по водоразделу Печоры и Оби; граница между Северо-Восточным и Вятско-Ветлужским районами проведена по южной границе области Коми таким образом, чтобы последняя оказалась бы целиком включенной в Северо-Восточный район; в остальных частях границы Северо-Западного и Северо-Восточного районов утверждены.

в) Также были утверждены границы Уральского района с проведением южной границы таким образом, чтобы Башкирская АССР вошла бы в этот район целиком; одновременно решено подвергнуть детальному изучению вопрос об использовании рек Сакмары и Урала и об районе Орска в смысле включения его в Уральскую область.

г) В части, касающейся границ Вятско-Ветлужского и Средне-Волжского районов, с точки зрения экономического районирования подкомиссия признала, что было бы целесообразным провести их общую границу по Волге.

д) Кавказский район принят в намеченных границах, и высказано пожелание, чтобы автономные области и самостоятельные республики вошли в его состав, как самостоятельные подрайоны, для чего признать необходимым вступить с ними в переговоры.

е) Южно-Горнопромышленный и Юго-Западный районы утверждены без изменения; признано необходимым иметь соглашение Крымской АССР с Украинской при ее вхождении в проектируемой Южно-Горнопромышленный район.

По Азиатской части РСФСР утверждены следующие районы: Туркестанский, Западно-Сибирский, Алтайско-Кузнецкий, Енисейский, Ленско-Ангарский, Якутский. Дальнейшему изучению подлежал вопрос о включении в состав Туркестанского района правого берега реки Чу (для целей орошения) и Мангышлакского уезда.

Кирреспублика выделялась в особый район, и было высказано пожелание о создании в ней двух районов Западного и Восточного.

Тогда же были установлены центры районов.

Отчетливо намечалась переходная форма в областном строительстве—организация областного центра, областных экономических объединений. Этот тип областного центра намечался в составе лиц, назначаемых центром, — представителей от ведомств: ВСНХ, НКТруда, НКФина, НКЗема, НКПрода, Наркомпути, НКВнешторга, ВЦСПС, РКИ, ЦСУ (последний с совещательным голосом); кроме того, в состав областного

центра должны входить представители мест (Губисполкомов и автономий).

В подкомиссии т. Белобородова принят следующий примерный список распределения компетенции области и губернии (округа):

1. Железнодорожное дело. В сферу ведения области относится постройка и эксплоатация рельсовых путей местного значения.

2. Водный транспорт. В сферу ведения области относится: а) улучшение и эксплоатация рек местного значения, б) организация морского транспорта областного значения.

В сферу ведения губернии: соучастие в деле благоустройства речных и морских портов на основе соглашения с органами федеральной власти.

3. Грунтовые дороги. В сферу ведения области: а) дороги областного значения, б) согласование деятельности губернии в отношении грунтовых дорог.

В сферу ведения губернии: ведение гужевыми путями за теми исключениями, которые согласно распоряжению центральной власти, отнесены к сфере общефедеральной или областной компетенции.

Примечание. Предполагается, что законом устанавливается подразделение на дороги федерального и областного значения.

4. Агрономическая помощь. В сферу ведения области: ведение областными опытными организациями, племенными рассадниками и другими аналогичными учреждениями областного значения — на основе программы, утвержденной центральной властью.

В сферу ведения губернии: организация системы агрономической помощи на местах (агрономы, опытные поля, показательные участки, склады сел.-хоз. машин, семенные рассадники и т. д.).

5. Мелиоративные работы, культуртехника, водоснабжение, водопользование. В сферу ведения области: а) ведение опытными учреждениями — по программе центра, б) выполнение более крупных работ, в) согласование программы губернских работ, г) регулирование водопользования на основе соответствующих законов.

В сферу ведения губернии: а) выполнение эксплоатации мелких сооружений, б) непосредственное наблюдение за водопользованием.

6. Землеустройство. В сферу ведения губернии: проведение землеустроительных мероприятий согласно соответствующему законодательству.

7. Лесное хозяйство. В сферу ведения области: а) хозяйство в областных лесах, б) опытные лесничества.

В сферу ведения губернии: хозяйство в губернских лесах.

8. Промышленные предприятия и электрические станции: В сферу ведения области: ведение промышленными предприятиями и электрическими станциями областного значения.

В сферу ведения губернии: ведение предприятиями и станциями губернского значения.

9. Регулирование промышленности и торговли. В сферу ведения области: а) сдача в аренду и дозволение на открытие предприятий областного значения, б) согласование мероприятий губерний, входящих в область.

В сферу ведения губернии: а) регулирование обязательными постановлениями торговли и промышленности, б) сдача в аренду и дозволение на открытие предприятий местного значения.

10. Муниципальное хозяйство. В сферу ведения области: осуществление отдельных общих дел области, мероприятий на основании соглашения входящих в область губерний.

В сферу ведения губернии: ведение всем муниципальным хозяйством.

11. Строительное дело. В сферу ведения области: ведение строительными работами областных предприятий.

В сферу ведения губернии: а) ведение строительными работами местного значения, б) непосредственный надзор над строительной деятельностью.

12. Кустарная промышленность. В сферу ведения области: а) согласование мероприятий отдельных губерний, б) организация совместных мероприятий нескольких губерний.

В сферу ведения губернии: организация и содействие кустарной промышленности.

13. Снабжение. В сферу ведения области: а) согласование планов губернского снабжения, б) реализация государственного снабжения областных учреждений и предприятий, в) образование с соглашением губерний областного фонда.

В сферу ведения губернии: а) реализация государственного снабжения, б) организация местного снабжения за счет местных средств.

14. Международный обмен. В сферу ведения области: осуществление обмена с заграницей местными рессурсами.

15. Финансы и кредит. В сферу ведения области: а) организация местного кредита с соглашением губерний, б) создание областного бюджета из ассигнований центра, отчислений губерний и областных источников.

В сферу ведения губернии: создание местного бюджета из ассигнований центральной власти, местных налогов (согласно закону) и местных губернских источников.

16. Страховое дело. В сферу ведения области: союзная организация по страхованию.

В сферу ведения губернии: организация страхования всех видов в губернском масштабе.

В результате работы Комиссии под председательством т. Калинина были выработаны следующие тезисы:

„I. В основу районирования должен быть положен экономический принцип. В виде района должна быть выделена своеобразная, по возможности экономически законченная территория страны, которая благодаря комбинациям природных особенностей, культурных накоплений прошлого времени и населения с его подготовкой для производственной деятельности представляла бы одно из звеньев общей цепи народного хозяйства. Этот принцип экономической законченности дает возможность построить далее на хорошо подобранном комплексе местных рессурсов, капитальных ценностей, принесенных со стороны новой техники и общегосударственного плана народного хозяйства, проект хозяйственного развития района на базе наилучшего использования всех возможностей при наименьших затратах. При этом достигаются и другие весьма важные результаты: районы до известной степени специализируются в тех отраслях, которые в них могут быть развиты наиболее полно, а обмен между районами ограничивается строго-необходимым количеством целесообразно направленных продуктов производства. Районирование, таким образом, позволит установить теснейшую связь между природными рессурсами, навыками населения, накопленными предыдущей культурой ценностями, новой техникой и получить наилучшую производительную комбинацию, проводя, с одной стороны, целесообразные разделения труда между отдельными областями и, с другой—организуя область в крупную комбинированную хозяйственную систему, чем достигаются, очевидно, лучшие хозяйственные результаты.

II. В согласии с нашей Конституцией и с общими началами нашей национальной политики, экономический принцип районирования должен быть выявлен в такой форме, чтобы он содействовал материальному и духовному развитию всех национальностей и племен РСФСР, применительно к особенностям их быта, культуры и экономического состояния.

Провозглашенный Советской властью принцип самоопределения должен быть сохранен, и экономическое районирование должно послужить базой для наивысшего расцвета автономных национальных объединений в хозяйственном отношении.

В соответствии с изложенным:

а) Границы автономных республик и областей, при вхождении в экономическую область, не нарушаются; мелкие входят, как подрайон, более крупные образуют самостоятельный район, и самые обширные образуют в своем составе несколько районов.

б) Политические права и компетенции национальных объединений предусмотренные декретами о них, не подлежат умалению.

в) В Экономсовещания областей, в которые входят национальные объединения, вводится представитель Наркомнаца.

г) Привлечение к образованию экономических областей договорных Республик должно производиться на основании специальных соглашений.

Экономическое районирование должно обеспечить мирное сожительство и братское сотрудничество всех национальностей и племен РСФСР, а также и договорных дружественных Советских Республик.

III. В связи с вышеизложенным устанавливается следующая предварительная схема разделения на районы.

Европейская Россия

1.	Северо-Западная область	с	центром	в	Петрограде.		
2.	Северо-Восточная	„	„	„	Архангельске.		
3.	Западная	„	„	„	Смоленске.		
4.	Центрально-Промыш.	„	„	„	Москве.		
5.	Вятско-Ветлужская	„	„	„	Вятке.		
6.	Уральская	„	„	„	Екатеринбурге.		
7.	Юго-Западная	„	„	„	Киеве.	Украина и Крым.	
8.	Южная Горнопром.	„	„	„	Харькове.		
9.	Центр.-Черноземная	„	„	„	Воронеже.		
10.	Средне-Волжская	„	„	„	Самаре.		
11.	Юго-Восточная	„	„	„	Саратове.		
12.	Кавказская	„	„	„	Владикавказе.		

Азиатская Россия

13.	Западно-Сибирск. область	с	центром	в	Омске	
14.	Кузнецко-Алтайская	„	„	„	Томске.	
15.	Енисейская	„	„	„	Красноярске.	
16.	Ленско-Ангарская	„	„	„	Иркутске.	
17.	Якутская	„	„	„	Якутске.	
18.	Западно-Киргизская	„	„	„	Оренбурге	Кирреспублика.
19.	Восточно-Киргизская	„	„	„	Семипалатинске.	
20.	Туркестан	„	„	„	Ташкенте.	
21.	Дальне-Восточн. Респ.	„	„	„	Чите.	

Примерные границы названных областей указаны на прилагаемых картах.

IV. Экономический принцип и вытекающие из него разделения на районы должны послужить основой для установления нового административного деления, соответствующего требованию достижения системы управления, обеспечивающей наивысшее развитие производительных сил страны. Первым членением Республики должна явиться область в границах и с центром экономического района; следующей административной единицей должна быть измененная в соответствии с требованиями экономического районирования губерния, которой более целесообразно было бы присвоить совершенно новое наименование округа; уезд должен быть совершенно уничтожен, а за округом должна следовать волость, увеличенная в территориальном размере. При такой структуре: 1) область, 2) округ, 3) волость—общее количество административных единиц значительно понизится сравнительно с существующим.

Допуская организацию областей (21 единица), упраздняется уездное административное деление, что дает сокращение на 900 уездных единиц

й, условно, если принять увеличение размера губерний, при расширении размера округов из 48 губерний Европейской части РСФСР (без Кавказа) образуется 38 округов, т.-е. на 10 губернских административных единиц меньше; одновременно с этим, сливая волости, получается сокращение до 7.050 волостей, вместо существующих в РСФСР 12.050 волостей, т.-е. на 5.000 волостей меньше (приблизительно).

V. Принимая во внимание сложность работы по осуществлению коренной реформы административной системы и необходимость детальной разработки и законодательного нормирования ряда вопросов относительно внутренней структуры района и пределов компетенции местных органов, признать необходимым немедленное изучение динамики каждого района и создание организации, способствующей развитию экономической мощности района, с целью уменьшить количество мелких советских административных единиц (волостей) и упростить их аппарат; одновременно с этим при разделении областей на округа должно предшествовать согласование между заинтересованными местными органами власти по вопросам о конфигурации округов, об определении его административного центра, о разделении на подрайоны и детальной разработке функций органов окружного центра, его взаимоотношений с областным органом, мелкой советской административной единицей и, наконец, какая административная единица и в какой мере будет субъектом местного хозяйства.

VI. При организации областей должно быть принято, что ведение всем местным хозяйством распределяется между губернскими (пока не проведено преобразование в округа) или автономными национальными организациями и областными органами на основе концентрации в области хозяйственных прав, вытекающих из положения ее, как объединения входящих в состав области самоуправляющихся единиц и подрайонов из автономных национальных объединений. Компетенция губернского органа или национальной автономной организации охватывает основную область местной хозяйственной жизни, в том числе все муниципальное хозяйство, агрономическую помощь на местах, мелкие мелиоративные работы, культур-технические мероприятия, проведение землеустройства (согласно предписаниям законов), регулирование местной промышленности и торговли, управление выделенными центральной властью в ведение губернии промышленными предприятиями, электрическими станциями, лесными площадями, местным строительством, кустарной промышленностью, местным дорожным делом, страхованием и т. д. Губерния должна иметь свой собственный бюджет, слагающийся в доходной части из местных налогов и других местных источников, а также ассигнований центра.

В сферу компетенции области должно войти управление (и строительство) железными дорогами и водными путями местного значения, а также грунтовыми дорогами областного значения, промышленными предприятиями, электрическими станциями, лесными площадями, предоставленными центральной властью в соответствии с хозяйственным их значением областным органам, ведение областными опытными сельско-хозяйственными учреждениями, более крупными мелиоративными работами областного значения, согласование планов губернских работ в дорожном деле, в области мелиоративных и культур-технических мероприятий, регулирование местной торговли и промышленности (в том числе и кустарной); осуществление на базе особых соглашений, входящих в состав области губерний совместных мероприятий и организаций в сфере муниципального дела, страхового дела, кустарной промышленности, разных видов снабжения, товарообмен с заграницей и т. д. Областной бюджет должен быть построен из ассигнований центра, отчислений из губернских средств и других местных источников.

Детальная характеристика сферы губернской (окружной) и областной компетенции подлежит особой разработке на основе принятого комиссией ВЦИК примерного перечня и проведению в законодательном порядке.

При этом разграничении должно быть принято во внимание, что за федеральной властью сохраняется обычный круг ее ведения: таможенная политика, денежное обращение и государственный кредит, магистральная сеть железных дорог и внутренних водных путей, морские пути и организация морских сообщений, магистральная электрическая сеть и государственные электрические станции общественного пользования крупные промышленные государственные предприятия и государственные предприятия более мелкого масштаба, но имеющие по своему характеру общегосударственное значение, высшее управление водами и распределением их, сооружения крупных мелиоративных систем и регулирование водопользования в больших водных источниках, владение недрами земли, выдача патентов и привилегий, управление государственными лесами, выдача концессий, общее гражданское законодательство, регулирование внешней торговли, основная сеть народной связи, общий транспортный устав, государственная статистика и пр.“

Таким образом вопрос районирования уже в 1921 году перед IX Всероссийским Съездов Советов получил совершенно законченную постановку.

Но на IX Съезде Советов 22—27-XII 1921 года вопросу было дано совершенно иное направление.

Докладчик по советскому строительству т. Сапронов поставил вопрос о сокращении административных единиц (губерний).

„Прежние административно-территориальные деления устарели. Часто во время революции совершенно стихийно возникали губернские единицы, которые образовывались самостоятельно, и Центральному Исполнительному Комитету приходилось считаться с фактом и утверждать новые губернии.

Была избрана еще на VII Съезде Советов Административно-территориальная комиссия, которая должна была разрешить вопрос. Тогда было принято, чтобы административные деления происходили по признакам эконономического тяготения. Эта комиссия до сих пор еще не закончила своей работы, ввиду сложности этого вопроса, но, тем не менее, перед нами стоит вопрос о необходимости сокращения административных губернских единиц“ (ст. 257 из доклада т. Сапронова. IX Съезд Советов, изд. ВЦИК, 1922 г.).

По докладу т. Сапронова по советскому строительству Съезд постановил:

„Признать необходимым сократить количество Губисполкомов путем объединения соседних губерний, связанных между собою удобными путями сообщения и родственных в хозяйственном отношении.

Поручить ВЦИК не позже первой очередной сессии утвердить конкретные постановления о таких объединениях“.

Проект о районированиии подлежал рассмотрению III сессии ВЦИК IX созыва.

Проект не был хорошо известен Губисполкомам. Стремясь удовлетворить стремления некоторых губерний расширить свои территории за счет слабых губерний, т. Ларин внес на сессии предложение об укрупнении губерний. Группа членов ВЦИК с участием т. Ларина одновременно решила провести областную систему на окраинах федерации или, вернее, окончательно оформить те области, которые сами собой сложились за время революции.

В основу соединения губерний комисией положены следующие соображения:

„1) удобство путей сообщения губерний и телеграфной связи;

2) взаимная зависимость в хозяйственном отношении;

3) стремление обеспечить крупные промышленные центры продовольственными и другими заготовками;

4) стремление подчинить земледельческие районы политическому руководству крупных рабочих центров;

5) размер губерний по численности населения, не слишком превышающий крупные губернии царского периода, при чем в отдельных случаях при удобстве путей сообщения и наличии других соображений эта граница может быть превзойдена;

6) отсутствие создания новых губернских центров в городах, по характеру своей общественной жизни не подготовленных для этого“.

Предложения группы членов ВЦИК и т. Ларина выразились в „проекте контр-резолюции“ в следующих двух документах:

I. Проект резолюции по п. 9 порядка дня III сессии ВЦИК о районировании РСФСР.

1. Сохранить деление губерний на уезды и уездов на волости.

2. Сохранить Украину, Киргизию Сибирь, Закавказье и Югвост в их нынешних границах без разделения их на области и без отделения от них частей к другим областям.

3. На остальной территории Советской Федерации ограничиться существующими областями (Северо-Западная, Северная, Уральская) и снять с очереди вопросы о создании в ближайшее время каких-либо новых областей, кроме Волжской, вопрос о целесообразности создания которой поручить Президиуму ВЦИК практически разработать к следующей сессии совместно с заинтересованными губерниями (Саратов, Самара, Симбирск, Немкоммуна, Царицын, Астрахань).

4. В пределах областей, а также районов остающегося в непосредственном подчинении центру, произвести сокращение числа губерний. Президиуму ВЦИК представить к следующей сессии ВЦИК подробный проект конкретного постановления, осуществляя до тех пор те слияния и объединения, которые будут утверждены Президиумом большинством не менее чем двух третей голосов.

5. В основу укрупнения губерний Президиум ВЦИК должен класть хозяйственную связь соответственных местностей, удобство путей со-

общения и сношений, характер населения, стремление взаимно обеспечить промышленные центры земледельческим уездами и, наоборот военные и общеполитические соображения, а также удобство обслуживания населения администрацией.

Подписали члены ВЦИК: Ю. Ларин, М. Рогов, М. Богуславский, В. Осинский, Мельничанский, В. Матвеев, С. Коршунов (Н.-Новгород), М. Чернышев (Пермь), Пакун (Новгород), М. Тер-Егназарян, Левин (Ярославль)

Предварительный проект укрупнения губерний.

I. Московская губерния.

К Московской губ. присоединяются: уезды Александровский, Киржачский от Владимирской губ., у.у. Каширский и Веневский от Тульской губ., у.у. Михайловский, Зарайский и Егорьевский от Рязанской губ., Боровский от Калужской губ., Гжатский (Вяземский) и Сычевский от Смоленской губ.

II. Тульская губерния.

К Тульской губ. присоединяется остальная часть Калужской губ. (кроме Спасдеменского у.) и у.у. Скопинский, Данковский и Раненбургский от Рязанской губ., Елецкий от Орловской губ., Лебедянский от Тамбовской губ. и Юхновский от Смоленской губ.

III. Брянская губерния.

К Брянской губ. присоединяется остальная часть Орловской губ., Новосильский от Тульской губ. и Дмитриевский от Курской губ.

IV. Ярославская губерния.

К Ярославской губ. присоединяются уезды Костромской, часть Нерехотского и часть Буйского от Костромской губ. и Переяславский от Владимирской губ. (вариант: Ярославская губ. в указанном составе соединяется с Ивановской).

V. Ивановская губерния.

К Ивановской губ. присоединяется остальная часть Владимирской губ., часть Нерехотского и Макарьевский у. и часть Ковернинского от Костромской губ.

VI. Нижегородская губерния.

К Нижегородской губ. присоединяются уезды: Ветлужский, Варнавинский и часть Ковернинского от Костромской губ., Курмышский, Алатырский и Ардатовский от Симбирской губ., часть Муромского от Владимирской губ. и Саранский, Инсарский, Наровчатский и Краснослободский от Пензенской губ.

VII. Самарская губерния.

К Самарской губ. присоединяется остальная часть Симбирской губ. и у.у. Кузнецкий от Саратовской губ. и Городищенский от Пензенской губ.

VIII. Саратовская губерния.

8. К Саратовской губ. присоединяются уезды: Чембарский, Пензенский, Мокшанский, Ломовский и Керенский от Пензенской губ, Кирсановский от Тамбовской и Пугачевский от Самарской губ., при чем Покровск выделяется из Саратовской губ. и соединяется с Немкоммуной.

IX. Астраханская и Царицынская губ.

Астраханская и Царицынская губ. соединяются в одну, при чем к ней присоединяется Новохоперский у. от Воронежской губ. и Верхнедонской от Донской области.

X. Рязанская губерния.

К Рязанской губ. присоединяются уезды: Елатомский Темниковский, Спасский, Шацкий и Моршанский от Тамбовской губ. (вариант: Рязанская губ. в указанном составе соединяется с Московской губ.)

XI. Воронежская губерния.

К Воронежской губ. присоединяются у.у.: Усманский, Липецкий Козловский и Борисоглебский от Тамбовской губ.

XII. Башкирская республика.

К Башкирской республике присоединяются у.у.: Белебеевский, Уфимский, Бирский и Златоустовский от Уфимской губ. с перенесением столицы Башкирии в. Уфу.

XIII. Вологодская губерния.

К Вологодской губ. присоединяются у.у.: Буйский, Галичский, Солигаличский, Чухломский и Кологривский от Костромской губ. и Никольский от Северо-Двинской губ.

XIV. Архангельская губерния.

К Архангельской губ. присоединяются у.у.: Сольвычегодский и Великоустюжский от Северо-Двинской губ. и Пудожский от Олонецкой губ., а к Карельской коммуне—Повенецкий у. от Олонецкой губ.

XV. Петроградская губерния.

К Петроградской губ. присоединяются у.у.: Лодейнопольский и Вытегорский от Олонецкой губ., Тихвинский от Череповецкой губ. и Новгородский, Крестецкий, Вишерский и Боровичский от Новгородской губ.

XVI. Рыбинская губерния.

К Рыбинской губ. присоединяются у.у.: Бежецкий и Калязинский от Тверской губ. и Устюженский, Череповецкий, Белозерский и Кирилловский от Череповецкой губ.

XVII. Тверская губерния.

К Тверской губ. присоединяются у.у.: Валдайский от Новгородской губ., Бельский от Смоленской губ. и Торопецкий от Псковской губ.

XVIII. Псковская губерния.

К Псковской губ. присоединяются у.у.: Гдовский от Петроградской губ., Старорусский и Демянский от Новгородской губ. и Себежский от Витебской губ.

XIX. Витебская губерния.

К Витебской губ. присоединяются Могилевский и Старобыховский у.у. от Гомельской губ.

XX. Смоленская губерния.

К Смоленской губ. присоединяются Горецкий, Чаусский, Чериковский и Климовичский у.у. от Гомельской губ.

XXI. Белоруссия.

К Белоруссии присоединяются Речицкий, Рогачевский, Гомельский и Новозыбковский у.у. от Гомельской губ.

XXII. Донская область.

К Донской области присоединяются Ейский округ Кубанской области и Медвежинский у. Ставропольской губ.

XXIII. Кубанская область.

К Кубанской области присоединяются уезды Благодарненский, Дивненский и Ставропольский, а к Терской области—уезд Александровский от Ставропольской губ.

Упразднить Черниговскую губ. и включить ее в Киевскую.

Упразднить Александровскую губ. и включить ее в Екатеринославскую.

Упразднить в Киргизии Букеевскую губ.

Упразднить Аму-Дарьинскую область и включить ее в Сыр-Дарьинскую.

В каждой из закавказских республик отдельных губисполкомов не образовывать и поставить уисполкомы каждой республики в непосредственном подчинении ее центру.

Член ВЦИК Ю. Ларин.

27 мая 1922 г.

В итоге по проекту упразднялись следующие губернии: Рыбинская, Ярославская, Костромская, Владимирская, Рязанская, Калужская, Орловская, Витебская, Гомельская, Псковская, Олонецкая, Новгородская, Череповецкая, Северо-Двинская, Тюменская, Симбирская, Пензенская, Тамбовская, Запорожская, Полтавская, Херсонская, Черниговская, Волынская, Ставропольская, Уфимская, Аму-Дарьинская.

Настоящий проект был разослан Наркоматам для представления отзыва. Мнения отдельных учреждений по составленному проекту были получены следующие:

Госплан находит, что проект т. Ларина представляет частичное и неудачное разрешение общего вопроса об экономическом районировании в связи с новым административным делением РСФСР, а потому должен быть отклонен в полном объеме и передан как материал в Комиссию ВЦИК по районированию России (под председательством М. И. Калинина).

ВСНХ допускает сокращение числа губерний лишь в виде постепенного выполнения намеченных реорганизаций с осторожным учетом результатов и корректив жизни (без жестких схем).

НКзем считает проект неприемлемым, ввиду неимения в нем некоторого единого методологически обоснованного плана, без которого нельзя совершать сокращения губерний.

Оргком признает слияние губерний с хозяйственной точки зрения несвоевременным и, ввиду общности этого вопроса с вопросом районирования, рекомендует передать его специальной комиссии районирования.

НКВД признает необходимым создание комиссии для согласования проектов по экономическому районированию РСФСР и проекта Комиссии тов. Ларина.

НКфин, не разбираясь детально в проекте тов. Ларина, стал вполне на сторону идеи сокращения числа губерний, так как это должно „иметь отражение на сокращении расходов по организации и содержанию административного аппарата, что будет находиться в полном соответствии с общим направлением экономической политики и принципами бездефицитного сведения бюджета. На-ряду с этим будет и сокращение количества рабочих рук".

ЦСУ и Комиссия т. Брусилова находит проект т. Ларина непроводимым в жизнь. Штаб РККА отвергает проект с точки зрения мобилизационных мероприятий, полагая при этом, что сокращение числа губерний должно быть согласовано с сокращением числа уездов.

Административная комиссия ВЦИК (заседание 11 января 1921 г.), выслушав заключения Наркоматов, постановила „признать означенный проект неприемлемым и передать его в Комиссию по районированию под председательством тов. Калинина, как материал по выработке основных положений окончательного районирования РСФСР, и просить Президиум ВЦИК утвердить это решение Комиссии".

В то же время Админкомиссия ВЦИК разослала проект некоторым губисполкомам на заключение.

За осуществление проекта высказались Нижегородский, Иваново-Вознесенский, Вятский, Саратовский и Северо-Двинский Губисполкомы.

Против проекта—Олонецкий, Новгородский, Астраханский, Гомельский, Калужский, Тульский, Тюменский, Пензенский, Череповецкий, Челябинский, Курский, Ярославский, Орловский, Псковский, Пермский, Симбирский и Рыбинский Губисполкомы.

Из сводки до 22 губерниям видно, что за осуществление проекта высказались те Губисполкомы, которые предполагают расширить свою территорию, и только Северо-Двинский Губисполком согласен на упразднение своей губернии.

Подавляющее большинство Губисполкомов (13), предполагаемых к упразднению, категорически против осуществления проекта и лишь Калужский и Тюменский Губисполкомы, полагая, что если ликвидация окажется неизбежной, рекомендуют свои соображения о правильном отчислении уездов по смежным губерниям.

Тульский же и Курский Губисполкомы, оставляемые по проекту, высказались против ликвидации губерний.

Проект Комиссии тов. Ларина Президиумом ВЦИК был отклонен.

Тезисы Комиссии тов. Калинина были в основе приняты и утверждены Президиумом ВЦИК 13/IV 1922 г.

Вновь был поставлен вопрос о районировании, как задаче очередной и неотложной, на XII Съезде Партии, 17—25/IV 1923 г., в докладе А. И. Рыкова.

„Несмотря на свое „техническое“ название, вопрос об административно-хозяйственном делении или районировании государства,—говорил в своем докладе тов. Рыков,—имеет колоссальное, гигантское значение для всего переходного периода Октябрьской революции, для всего переходного периода от нэпа к коммунизму“.

„Едва ли можно допустить господство стихии в деле, успешное разрешение которого необходимо не только для целесообразной организации советского аппарата, но и для разрешения всей хозяйственной плановой задачи рабочего класса“.

Считая, что настоящий переходный в новой экономической политике период, когда мы переживаем только первые признаки подъема хозяйства, когда аппарат власти только еще приспособляется к новым задачам, является наиболее удобным для разрешения вопроса о районировании, тов. Рыков считает недопустимым оттягивание вопроса до бесконечности, указывая на то, что не только дискуссия зашла уже слишком далеко, но что целый ряд партийных и советских организаций, в том числе вся Украина, перешли от слов к делу и проводят районирование в его отдельных частях в жизнь.

Останавливаясь на значении районирования в области советского и хозяйственного строительства, тов. Рыков подчеркивает исключительное значение волости, „являющейся самой рабочей частью всей нашей советской машины“, и указывает, что укрепление волости, усиление ее более квалифицированными, коммунистическими и советскими силами и увязка работы различных учреждений возможны при создании более крупной волостной единицы.

По вопросу об организации области тов. Рыков говорит: „Опыт шести лет убедил меня в полной невозможности систематического планового правления страны, в особенности же руководства экономикой страны, опираясь на ту систему, которую мы имеем в настоящее время“.

Далее тов. Рыковым приводится ряд примеров, указывающих на происходящий уже процесс областного объединения.

„Внимание центральных органов, главным образом, устремлено на организацию и помощь так называемым командующим высотам нашей промышленности, но для целесообразного управления этими высотами ВСНХ был вынужден создать свои областные организации.

По этому же пути децентрализации пошли и железные дороги. В настоящее время с областями связаны и полностью совпадают железные дороги: Закавказья с управлением в Тифлисе, Юго-Восточные с управлением в Ростове, железные дороги в Сибири, Пермская дорога на Урале, железные дороги на Северо-Западе, на Украине, на Дальнем Востоке и в Туркестане. Управление железнодорожным транспортом пошло по линии областного районирования, главным образом, для увязки с хозяйственными партийными и советскими организациями области. Еще большее значение местная и областная жизнь имеет для шоссейных и иных дорог местного и областного значения из громадного количества дорог, которых за центром оставлено около 36.000. Все остальные переданы в ведение местных органов.

Я спрашиваю: можно ли увязать в центре организацию хозяйства, в котором громадное значение имеет промышленность кустарная, у которого одна третья часть крупной промышленности передана на места, а другая треть передана областным органам, у которого железные дороги организованы в областном масштабе, у которого кредитные учреждения имеют областной тип, — возможно ли составление плана без организации областей?“

В заключение своего доклада тов. Рыков оглашает справку об истории вопроса районирования, устанавливающую невиданную волокиту в этом деле, и предлагает положить ей конец, передав это дело в руки ЦК.

„Я не предлагаю,—говорит т. Рыков,—принять теперь более решительные и резкие решения, потому что вопрос настолько важен и задевает настолько большие интересы широких крестьянских и рабочих масс, что осторожность в этом деле должна быть обязательна как для ЦК, так и для всей партии"... „Но какое-либо решение является совершенно необходимым. Я думаю, что предварительная подготовка этого вопроса на местах дает возможность Съезду предложить ЦК и центральным советским учреждениям перейти и в этом вопросе от слов к делу".

В резолюции, принятой Съездом, было отмечено несоответствие административного деления Республики новым политическим и экономическим потребностям страны и необходимость осторожного подхода и большого срока для окончательного проведения в жизнь новой системы административно-хозяйственного деления.

Была признана также необходимость дополнения, проверки и разработки, на основании опыта, плана разработанного Госпланом и Административной комиссией Президиума ВЦИК и решено, кроме производящегося районирования на Украине, провести таковое еще в двух районах (промышленном и сельско-хозяйственном), с организацией в них Областных Исполкомов.

В отношении объема прав областных органов было постановлено: „Объем функций и прав как имеющих быть образованными, так и существующих областных органов должен быть расширен за счет передачи им некоторых прав и функций центральных правительственных учреждений, в частности в области бюджета и налогов".

Вслед за решением XII Съезда Партии Совет Труда и Обороны 4 мая 1923 года постановил:

1. Просить Президиум ВЦИК создать при нем комиссию для окончательной подготовки вопроса областного административно-хозяйственного районирования к предстоящей сессии ВЦИК. В состав комиссии включить по одному представителю—Госплана, Административной комиссии ВЦИК, НКВД, ЦСУ, под председательством лица, персонально утвержденного Президиумом ВЦИК.

2. На комиссию возложить как определение двух областных районов (одного промышленного и другого сельско-хозяй-

ственного), в которых областная реформа осуществляется в полном объеме в первую очередь, так и разработку всех организационных вопросов, связанных с осуществлением областной реформы в указанных двух районах.

3. В отношении первоочередности районов, где областная реформа осуществляется в первую очередь СТО намечает следующие районы:

а) Урал, как промышленный район, при чем ввиду того, что в отношении районирования Урала вопрос не вызывает сомнений, поручить организуемой настоящим постановлением комиссии принять надлежащие срочные меры к тому, чтобы предварительные практические шаги по районированию Урала были приняты безотлагательно, для чего комиссия проводит через Президиум ВЦИК соответствующее распоряжение подлежащим органам об отпуске денежных ассигнований.

б) В отношении сельско-хозяйственного района СТО намечает Северный Кавказ, при чем для окончательного решения вопроса требуется еще дополнительная обработка имеющихся материалов и всех соображений как центральных, так и местных органов, что и поручается выполнить через комиссию ВЦИК по районированию.

4. Поручить комиссии подготовить к предстоящей сессии ВЦИК окончательное постановление по осуществлению районирования двух намеченных первоочередных районов с тем, чтобы после принятия соответствующего постановления ВЦИК, практическое проведение реформы было начато безотлагательно.

5. Комиссии поручить обязательное привлечение к работе представителей заинтересованных областей и Наркоматов".

В течение 1924 г. и начала 1925 г. проводится реформа районирования на Урале, Северном Кавказе, а также проведено районирование Белоруссии. Кроме того, утверждается районирование Сибири, размежевание и образование новых союзных республик в Средней Азии. На Украине проведена работа по упразднению губерний и переходу к законченной системе районирования.

В остальных намеченных Госпланом областях создаются областные плановые комиссии и организационное бюро, ведущие подготовительную работу к реформе. районирования. [1]

В отношении низового советского аппарата предпринимается ряд мер к укреплению волостной единицы, путем создания более крупных территориальных единиц, волостных

---

[1] Обзор деятельности Оргбюро и Облпланов будет дан в следующей работе.

бюджетов и ряда мероприятий по укреплению материальной базы волостей и оживления советской работы в деревне.

Последним Съездом Советов, в мае месяце 1925 года, выносится постановление о необходимости принятия „ряда мер к укреплению хозяйственно-финансовой основы местных советов, путем более точного разграничения имущественных и финансовых прав между местами и центром в сторону расширения и предоставления местным советам более широких прав по этим вопросам“.

Вместе с тем Съезд признает необходимым: „дальнейший пересмотр и уточнение компетенции местных советов в целях избежания волокиты, вытекающей из неправомочности местных органов власти разрешать вопросы местного значения. В связи с происходящим районированием такой пересмотр должен в основном обеспечить районам компетенцию уездов, а округам—компетенцию губерний“.

Подводя итоги изложенному выше, остановимся на основных посылках, из которых исходит современное районирование. Их можно свести к следующим трем главнейшим моментам:

1. Создание условий для организации народного хозяйства Союза на плановых началах.

2. Необходимость изменения прежней системы административного устройства, ввиду архаичности границ существующих административных единиц и самой системы губернского и уездного деления.

3. Необходимость упрощения советского аппарата, его укрепления и приближения к населению.

Существующая экономическая неоднородность территории административных единиц и неустойчивость границ не позволяют ввести плановую работу в нормальное русло.

Организация хозяйства на плановых началах, что является основной предпосылкой всего строительства Советской Социалистической Республики, требует увязки административных единиц с хозяйственными, создания для возможности построения перспективного планового строительства опорных пунктов в виде хозяйственных районов, совпадающих с административным делением.

Исключительное значение этого вопроса достаточно развито во всем предыдущем изложении и особенно ярко подчеркивается в отмеченных выше работах Госплана.

Вторая посылка исходит из того, что дореволюционное административное деление на губернии, уезды и волости устарело и не соответствует современному состоянию экономики и развитию производительных сил страны. Дореволюционное

деление территории, установленное в условиях размещения и концентрации населения, состояния путей сообщения (грунтовых дорог) и развития сельского хозяйства, промышленности и торговли конца XVIII века, оказалось совершенно не соответствующим условиям XX века, в связи с изменившимися условиями под влиянием развития промышленности и особенно парового транспорта.

Результатом архаичности административного деления и границ административных единиц явилось их коренное переустройство в период революции и тот **территориальный универсализм**, какой мы имеем еще и теперь, так как реформа районирования охватила пока только часть Союза Республик. Неизбежность территориальных изменений и жизненная их необходимость подтверждается бесчисленным множеством примеров передачи волостей, уездов и отдельных селений из одной административной единицы в другую, образованием новых республик, губерний и областей, и с другой стороны, упразднений некоторых губерний и уездов.

Так, в пределах РСФСР вновь образованы губернии Брянская, Гомельская, Иваново-Вознесенская, Мурманская, Северо-Двинская, Череповецкая, Царицынская (ныне Сталинградская)—в европейской части и Алтайская, Новониколаевская, Омская, Актюбинская, Кустанайская—в азиатской.

Многие из губерний значительно изменили свою конфигурацию или подверглись реорганизации. Часть губерний была упразднена в связи с национальным строительством и образованием автономных республик, автономных областей и районированных областей. Национальный момент имел весьма существенное значение в образовании отдельных административных единиц, выделявшихся часто не по экономическому признаку и даже наперекор ему.

Процесс формирования новых административных единиц и общая реорганизация территории, как в связи с национальным моментом, так и с условиями экономического и административно-организационного характера, происходивший форсированным темпом в эпоху военного коммунизма, теперь в условиях нэп'а должен итти планомерно в зависимости от роста экономики страны.

Происходившие изменения в отдельных случаях там, где перекройка границ происходила без учета плана районирования, вполне правильной организации территории не создали.

В отдельных случаях реорганизация территории производилась в порядке взаимоотношений между сильными и слабыми губерниями. Как па результат такого способа формирования

административных единиц можно указать на Нижегородскую губернию, которая приобрела совершенно нерациональную, как с точки зрения экономической, так и административно-организационной, конфигурацию, протянувшись от верховьев Ветлуги до границ Симбирской губ. и объединяя лесной, промышленный и типичный сельско-хозяйственный районы.

Бессистемный часто характер формирования административных единиц и отсутствие проводимого в плановом порядке районирования в большей части территории СССР оставляет до сего времени открытыми целый ряд вопросов правильного устройства территории. Примеров в этом отношении можно привести весьма достаточно.

Приведем некоторые из них. Так, совершенно чуждыми экономическим и природным условиям, типичным для данной губернии, являются уезды Новосильский, Ефремовский и Чернский Тульской губернии и Данковский и Раненбургский — Рязанской, находящиеся в Центрально-Промышленной области, однако тесно связанные с Центрально-Черноземной областью.

Совершенно оторванными от существующего административного центра остаются уезды Александровский, Переславский и Юрьевский Владимирской губ. Совершенно однородный производственно-экономически район,. притом тесно связанный территориально, представляют собою Муромский и Выксунский уезды, находящиеся—первый во Владимирской губернии, второй в Нижегородской.

Еще несколько примеров по территории Северо-Восточной области. „Если присмотреться к хозяйству территории существующих губерний, то неизбежно устанавливается, что губерния заключает в себе полностью территорию, являющуюся, по своему основному базису единой территорией (округ), но в то же время захватывает помимо этого часть, чуждую этой единице (округу) как по своему основному хозяйству, так и по его уклонам. Так, например Северо-Двинская губ., захватывающая Северо-Двинский округ, в то же время занимает мало родственную ей по хозяйственному укладу южную часть Никольского уезда, являющуюся родственной Вятской губ." Вологодская губ. захватывает своими границами совершенно несходный основному Вологодскому округу Каргопольский округ, как равно искусственно административным произволом втянуто в состав Вологодской губ. своеобразное плато—Тотемский округ.

„Такое выкраивание делает, с одной стороны, хозяйство губернии ненормально комбинированным; с другой—позволяет разбивать на части единую, по своему укладу и условиям

территорию (округ), нарушая этим самым правильность развития последней, осложняет работу и в общем и целом наносит ущерб хозяйству этих расчлененных единиц". [1]

Из приведенных примеров видно, насколько важным является вопрос об установлении границ в существующих административных единицах. Бесспорность коренной административно-территориальной реформы, проводимой в плановом порядке очевидна.

Третьей посылкой районирования является упрощение и укрепление советского аппарата, приближение его к населению.

Упрощение системы административного деления требует сокращения существующего многообразия административных единиц и установления территориальных и административных единиц, по крупности и мощности соответствующих объему хозяйства и культурно-политическим задачам, возлагаемым на органы Советской власти и местное население.

Существующее же в настоящее время на территории Союза административное деление крайне разнообразно.

В настоящее время мы имеем по СССР следующие виды административных образований и единиц: союзные республики, автономные республики, автономные области, области, образованные в порядке районирования, губернии, округа, уезды, районы и волостные и сельские единицы различных наименований.

Вместе с этим весьма большим разнообразием отличается и самая структура административного деления территории.

Так, в настоящий момент мы имеем:

а) Области и республики с трехстепенной системой деления — область, округ, район (Урал, Северо-Кавказский край, Белоруссия, Кара-Киргизская область, Туркменская АССР, Сибирь, УССР). В настоящее время губернии УССР ликвидированы. б) Автономные республики, автономные области и губернии, существующие с районной системой и упраздненными уездами (Республика немцев Поволжья, Дагестанская АССР, Крымская АССР, Якутская АССР, Марийская авт. обл., Северо-Двинская губ. и Астраханская губ.).

Указанные административные единицы без уездов, существующие с делением губерния—район, или, что то же, республика—район, республика—кантон, являются незаконченной

---

[1] „Северо-Восточная область". Материалы по районированию, ч. I. Архангельск, 1924 г.

формой районирования, находясь вне областного объединения. По своей величине они приближаются к окружным единицам. Так, Сев.-Двинская губ. имеет 668 тыс. жит., Республика немцев Поволжья — 520 тыс., Астраханская губ.—428 тыс., Марийская область — 398 тыс. Система построения органов управления в них близка к построению в округах. Северо-Двинская губ. имеет 18 районов, Астраханская—13 р., Республика немцев Поволжья — 14 кантонов, Крымская—10, Дагестанская—14, Марийская—9.

в) Губернии с районной системой и сохранением уездов (Тульская г. По существу к этому типу губерний относятся и многие из тех, где проведено укрупнение волостей на учете принципов районирования). Указанная форма является лишь некоторым подходом к районированию, в общем значительно отличаясь от системы районирования, имеющейся в областном масштабе.[1]

г) Губернии с системой деления губерния—уезд—волость, с волостями укрупненными в отдельных случаях и с укрупненными уездами.

Эта форма деления по своей структуре не представляет различия от старой формы деления, существовавшей до революции. Да и по существу разница здесь небольшая. Так, укрупненный уезд по существу есть такая же административная единица, как и обыкновенный уезд. Укрупненный уезд отличается от обыкновенного величиной территории и населения, иногда включает в себя экономически связанную территорию, благодаря большей своей величине он получает большую нагрузку и, несомненно, приобретает большую мощность, но никакими особыми правами не обладает.

В отношении приближения аппарата власти к населению при укрупнении уездов, без создания районных волостей, как мощных низовых органов обладающих широкими правами, получается отрицательный эффект: большее расстояние до уездного центра и большее же расстояние до укрупненной волости, которая по объему прав не заменяет уездную единицу, как это имеется в районах. Вопросы об укрупнении и ликвидации уездов возникали как следствие результата укрупнения волостей.

Уменьшение числа волостных единиц в составе слабых по своему значению уездов, естественно, вело к необходимости

---

[1] В настоящее время, согласно постановлению Президиума ВЦИК 31 августа 1925 г., уезды Тульской губернии ликвидируются за исключением Ефремовского.

слияния уезда с другим, более сильным. В уездах с небольшим количеством волостей (иногда с тремя, пятью) не было никакого смысла содержать уездный аппарат.

Ликвидация уездов, с одной стороны, задерживая искусственное, вызванное административными обстоятельствами, развитие уездного центра, с другой—укрепляло естественно растущие экономические центры, выдвигая и укрепляя в некоторых случаях будущие окружные центры, объединяющие районы.

д) Наконец, последний вид административного деления, какой мы еще имеем теперь, это губернии, сохранившие без изменения систему деления с уездами и волостями, не подвергшимися укрупнению.

Упразднение губерний и переход на трехстепенную систему управления, как продолжение работы порайонированию УССР, является логическим завершением ранее проделанной работы.[1]

С укреплением Советской власти руководящая и организаторская роль губерний, которую они проявили в первые годы пролетарской революции, стала отмирать, а с проведением нового административно-территориального деления, когда уезды и волости, как чисто-административные единицы, были заменены округами и районами, получившими не только более расширенные права, но и реальную экономическую базу для дальнейшего развития и укрепления, губерния превратилась в передаточную инстанцию, скорее препятствующую, чем содействующую, окончательному оформлению и укреплению новых административно-территориальных единиц".

Практика работы и за последний год обнаружила, что округа, несмотря на существующий порядок, начали сноситься непосредственно с всеукраинским центром, обходя свои губернские инстанции, а с другой стороны, центральные учреждения свои наиболее срочные распоряжения вынуждены были направлять непосредственно в округа, и только для того, чтобы избежать лишней волокиты и проволочки времени.

Здесь мы видим, что сама жизнь заставляет приступить к упрощению нашей государственной управленческой машины, а это является основным вопросом в деле советского строительства.

В настоящее время губернии в УССР ликвидированы.

Ниже приводимая таблица дает картину современного административного деления. (См. приложение).

Количество различных административных единиц на 1/I 1925 г. было следующим: губерний 65, округов 107,

---

[1] А, Буценко. „К вопросу районирования Украины" ГИУ, 1925 г.

считая же города Владикавказ и Грозный, существующие на правах округа, 109, уездов 413, районов 1.647, и волостей около 5.000. Кроме того, имеем 17 автономных республик, 17 автономных областей, 2 области районированные и 6 союзных республик.

В 1917 году губерний было 101, уездов 812, волостей 16.700.

Если сравнить характер строения административных единиц по количеству входящих в них единиц низшего порядка, по территории и населению, то до войны мы будем иметь следующие данные. Губерния состояла из 4—12 уездов, в среднем из 8; волостей в губернии было от 12 до 458, в среднем 180; сельских обществ от 31 до 5.000, в среднем 1.700; селений от 50 до 51 тыс., в среднем 6.000. Средний размер территории губернии в 1917 г. в границах СССР имеем 95 тыс. *кв. км* в европейской части и 630 тыс. *кв. км* в азиатской части (колебания от 27 тыс. до 74 тыс. по Центрально-Пром. области, около 50 тые. по Центрально-Черноземной и Украине, от 30 тыс. до 55 тыс. по Средне-Волжской, от 74 тыс. до 190 тыс. по Нижне-Волжской, от 35 тыс. до 115 тыс., по Северо-Западной и от 353 тыс. до 743 тыс. по Северо-Восточной).

По населению средняя губерния в 1917 г. имела 2,5 милл. жителей обоего пола в европейской части и около 1 милл. в азиатской части.

В 1925 году средняя территория губерний 72 тыс. *кв. км*, в европейской части России и 475 тыс. *кв. км* в азиатской. Население—1.750 тыс. в европейской части и 888 тыс. в азиатской части.

В отношении величины территории и населенности уездов имеем также громадные колебания.

Средняя территория уездов в 1917 году 9,6 тыс. *кв. км* в европейской части и 423 тыс. *кв. км* в азиатской; в 1925 г.—9,9 тыс. *кв. км* и 135 тыс. *кв. км*. Среднее население в 1917 г.—264 тыс. жителей в европейской части и 208 тыс. в азиатской; в 1925 г.—252 тыс. и 156 тыс. жителей.

Разнообразие административных единиц настолько значительно, что, с одной стороны, имеются уезды в 13,5 тыс. жителей (Печорский, Архангельской губ.) и 94 тыс. *кв. км* пространства, с другой—уезды в 500—600 тыс. жителей (Козловский, Тамбовской губ.; Сергачский—Нижегородской).

В связи с этим весьма разнообразны и расстояния в уездах населенных пунктов от уездного центра.

С максимальными расстояниями в уездах в европейской части СССР является Печорский уезд, с расстоянием около 600 верст. В Архангельской губернии расстояние до 350 верст, в Мурманской до 400 верст и автономной Карельской ССР—350 верст.

Далее на юг максимальные расстояния в уездах падают, и самые меньшие максимальные расстояния наблюдаются в Московской губернии, до 30 верст. Центральная полоса европейской части РСФСР, до Волги имеет более или менее устойчивые максимальные расстояния, колеблющиеся между 30 и 150 верстами.

В Царицынской губ. и за Волгой расстояния увеличиваются, доходя к Самарской губернии до 150 верст, а в Башкирской Республике до 210 верст.

В азиатской части в северной полосе—расстояния доходят до 1.200—1.500 верст.

В центральной полосе азиатской части, по обе стороны Сибирской жел. дор., расстояния доходят до 180 верст (Омская губерния).

Средняя территория волостей в 1917 г. — 441 *кв. км* в европейской части и 4.604 *кв. км* в азиатской; в 1925 г.— 927 *кв. км* в европейской и 11.204 *кв. км* в азиатской.

Среднее население в 1917 г.—12 тыс. жителей в европейской части и 7,7 тыс. в азиатской, в 1925 г.—22 тыс. жителей в европейской части и 13 тыс. жителей в азиатской.[1]

Приведенные выше данные указывают, как велико разнообразие территориальных единиц и как разнородна сама система административного деления. Размеры территории административных единиц в связи с расстоянием населенных пунктов от своих центров в известной степени являются показателями приближения или удаления органов власти от населения.

Вполне понятно, что при существующем разнообразии условий расселения населения и обжитости территории Союза, вполне однообразной схемы деления территории, тем более каких-либо норм, применимых для всех частей Союза, быть не может. Достижение задачи территориального приближения обслуживающего аппарата к населению в некоторых частях Союза, естественно, встречает непреодолимые затруднения. Однако вопрос о приближении аппарата находится в зависимости не только от территориальных расстояний, но и от самой системы административного деления и управления.

---

[1] Данные частью взяты в издании НКВД „Территор. и админ. деление Союза ССР на 1/V 1925 г.“, М. 1925 г.

В отношении дальности нахождения органов административно-хозяйственного управления в менее благоприятных условиях находятся те части территории, где существует система уездов, укрупненных уездов и маломщных, незначительных по своему административному и хозяйственному значению волостей. В более благоприятных условиях находятся те части, где существует система район—округ, и отчасти при системе район—губерния, где ближайшая административно-хозяйственная единица—район—является достаточно мощной и авторитетной.

В общем приближение обслуживающего аппарата имеет в виду не только территориальное уменьшение расстояний, а, главным образом, перераспределение функций между административными единицами, расширение компетенции и объема прав ниже стоящих органов.

В настоящее время, в связи с директивами Комиссии по советскому строительству и постановлениями III Съезда Советов ССР, указывающими на необходимость принятия ряда мероприятий по укреплению низовых советских органов и расширению их прав, а также в связи с укрепляющейся плановой работой местных органов и громадной работой, проделанной в центре и на местах, вопрос о районировании приобретает все более и более актуальное значение.

Что касается самого плана проведения районирования, вопрос этот детально прорабатывается различными местными плановыми органами, руководствуясь методами, разработанными Госпланом, при учете опыта районированных областей и в применении общих принципов, преподанных центром, к данным конкретным условиям отдельных местностей.

В результате широко поставленных научно-исследовательских работ и опыта работы плановых органов накоплен громадный материал, устанавливающий совершенную ясность основных принципов районирования и организационных вопросов, связанных с реформой, и дающий возможность планомерного и организованного проведения районирования в оставшихся еще нерайонировонными областях.

Все это теперь, с несомненной очевидностью, дает возможность, выражаясь словами т. Рыкова, „перейти и в этом вопросе от слов к делу“.

Особенности областного строительства

„Все развитие, экономическое строение нашей Республики и будущая система административно-хозяйственной организации советского государства должны будут покоиться на организации областей".

(Из речи тов. Рыкова на XII Съезде РКП.)

Экономический район, область, край — объединения мощных экономических массивов, организуемые по принципу их специализации; если то или иное пространство в государстве располагает водными или железнодорожными путями сообщения, если на этой территории расположены фабрично-заводские предприятия или развита добывающая промышленность, или имеется сельско-хозяйственный резервуар, то может быть этой территории дано определение района; однако этого мало при экономическом районировании в советском строительстве.

В советском государстве надо наметить такие районы (области, края), которые не только отличались бы своей специализацией (т.-е. ставили бы отчетливо основную линию развития экономики данной территории), но и представляли собой целостное выражение слитных производственных хребтов экономического массива.

Возьмем, например, Урал. Его специализация — промышленность; это в полном смысле промышленный район. Но в то же время на Урале огромную роль играет и сельское хозяйство, и без него Урал не мог бы существовать как единое целое. То же самое, только в обратном порядке, мы видим на Северном Кавказе. Области с чистой спецификацией явились бы искусственным построением, точно так же, как области, лишенные индивидуальной экономической физиономии, превратились бы в самодовлеющие административные штаты, ничего не дающие для развития народного хозяйства в целом при единстве советской системы.

Эти два главные принципа построения областей при практическом осуществлении реформы должны быть согласованы с целым рядом других весьма важных факторов: пути сообщения и вытекающее отсюда экономическое тяготение, национальный момент, наличие потенциальных производительных сил, определяющих экономические перспективы района, и тому подобное.

В освещении практических работников районирования каждая область рисуется как крупнейшая единица, выполняющая специальную роль в общем хозяйстве Союза ССР и работает как комбинат, который специализируется на каких-либо характерных для него продуктах производства.

При таком понимании области, выявляется необходимость иметь для нее полномочный и инициативный областной исполком, который должен выявить и привести в движение все производительные силы данной области.[1]

Областной Съезд Советов Урала постановил: „Утвержденное Положение об Уральской области и дополнительные к нему постановления, а также организуемые теперь органы власти на Урале (областной, окружные и районные исполнительные комитеты), безусловно реализуют положенные в основу Советской властью общие принципы районирования: разгрузка в работе центральных органов власти и приближение этих органов к населению, упрощение и удешевление аппарата управления, объединение в одном областном органе административных и хозяйственных функций и возможное согласование их в окружном и районном масштабах, а также организация Урала, как целостной экономической области.

Уже проделанные работы по районированию Урала являются закладкой фундамента и первым этапом по осуществлению основных принципов реорганизации, на что Съезд обращает самое серьезное внимание административных и хозяйственных органов Урала“.

В статье „Результаты районирования в области советского строительства Северо-Кавказского края“ [2] говорится следующее:

„Задача районирования—объединение обособленных губерний и областей края в один мощный административно-

[1] Из речи т. Штернберга на Уральском Областном Съезде. См. Бюллетень № 3 Областного Съезда, Екатеринбург, 1923 г.

[2] „Предварительные итоги районирования Сев. Кавказского края“. Ростов-на-Дону, 1925 г.

хозяйственный организм, представляющийся по отношению к общереспубликанскому центру, как цельная единица,— также должна быть признана вполне достигнутой.

До районирования удовлетворение потребностей края и разрешение вопросов, имевших зачастую значение для всего края в целом, производилось центром по представлениям отдельных губерний и областей и разрозненно по отдельным губерниям и областям.

Некоторым коррективом к такому положению вещей служила деятельность краевого экономического совещания; но не обладая формально всею полнотою власти, Крайэкосо зачастую сталкивалось с законною независимостью от него Губисполкомов, отменить постановления которых оно права не имело.

С объединением губерний и областей в край, управляемый краевым исполнительным комитетом, общереспубликанский центр уже не имеет дела с прежними отдельными губерниями и областями, и последние представляются перед центром уже объединенными краем, благодаря чему все вопросы и нужды краевого значения ныне возбуждаются перед центром и получают в центре свое разрешение и удовлетворение уже не для отдельных губерний и областей, а для всего края в целом.

Наиболее рельефное отражение такого порядка вещей надо видеть в краевом бюджете".

На расширенном пленуме Крайэкосо Северо-Кавказского края в марте 1924 г. было заявлено:

„Опыт экспортной кампании и хлебных заготовок — важнейшей работы для всей хозяйственной жизни края — заставляет нас говорить о том, что более или менее планомерное воздействие на эти важнейшие в хозяйственном отношении работы может быть произведено только в краевом масштабе. Это воздействие является непосильным для каждой губернии или области в отдельности. Последнее, на чем придется остановиться, это вопрос о регулировании рынка, который сейчас встал во всю широту при проведении денежной реформы. Как вы знаете, в течение последних дней по краю состоялись совещания представителей Комвнуторга. Работа, проделанная этим совещанием, имеет целью взнуздать весь рынок, по приблизительному подсчету находящийся на 60% в руках частной торговли по нашему краю. Успех в этом труднейшем начинании может быть достигнут исключительно только,—и это я говорю смело и уверенно,—на базисе краевой увязки хозяйственной политики торгующих, производящих и финансирующих органов".[1]

[1] Из речи т. Позерна, см. „Стенографический отчет расшир. пленума Крайэкономсовета", 8—12 марта 1924 г.

На совещании представителей губпланов и Дальплана по вопросам районирования ДВО, в сентябре 1924 г., указывалось следующее:

„Они (основные принципы районирования) сводятся к следующим положениям: В основу районирования должен быть положен экономический принцип. В виде района выделяется своеобразная, по возможности экономически законченная территория страны, которая благодаря комбинациям природных особенностей культурных накоплений прежнего времени и населения, представляла бы одно из звеньев общей цепи народного хозяйства.

Районы должны специализироваться в тех отраслях, которые в них могут быть развиты наиболее полно, причем, с одной стороны, каждая область организуется в крупную комбинированную хозяйственную систему, а с другой — получается своеобразное разделение труда между отдельными областями на основе обмена между ними.

При районировании экономический принцип должен быть выявлен в такой форме, чтобы служить базой для наивысшего расцвета автономных национальных объединений в хозяйственном отношении, не препятствуя развитию национально-культурных и бытовых особенностей“. [1]

Когда, путем длительного изучения хозяйства намечаемого района и согласования всех вышеназванных факторов, та или иная область намечена к выделению в отдельный экономическо-административный район, и разработаны все необходимые вопросы: о взаимоотношениях с автономиями, о внешних границах, о сетке округов, районов и сельских советов, и когда соответствующие органы признают целесообразным образование новой области (края), с упразднением губерний, уездов и волостей и с заменой их новым внутриобластным делением, — тогда на очередь ставится вопрос о законах, которые должны очертить организацию советских учреждений, управляющих краем, рамки прав и обязанностей новых органов власти, нормы выборов в эти органы, правовые и хозяйственные взаимоотношения с автономиями, выразившими желание войти в краевое объединение и т. п.; тогда обсуждается положение о той или иной области, то-есть свод законов, определяющих конструкцию управляющего аппарата и его функции в различных отраслях деятельности.

---

[1] Из речи тов. Косминского, см. „Материалы совещания представителей губпланов и Дальплана по вопросам районирования ДВО“, Хабаровск.

Если в конституции имеется положение о губернских органах власти, предусматривающее общие правила для всех губерний, то в ней не имеется положения об областях. Происходит это потому, что губернии являются лишенными индивидуального характера кусками территории, области же создаются, как уже было сказано, после весьма сложной и всесторонне обдуманной работы творческой экономически-научной мысли, и самое их образование предусматривает наличие индивидуальных особенностей. Поэтому для областей трудно создать так называемое типовое, общее положение: здесь надо, беря производственное сравнение, шить платье каждый раз по особой мерке. Вот почему приходилось каждый раз при создании области (края) вырабатывать особое положение—для Урала свое, для Северного Кавказа—свое, для Сибири—свое, и т. д.

Создание области, территориально совпадающей с ведомственными округами (путей сообщения, почты и телеграфов, просвещения, военными, судебными и т. п.), обязательно должно разгрузить центральное правительство от ряда мелких, местных вопросов путем делегирования области некоторых прав центра.

Только при этом условии возможно полное развитие местной инициативы. В тезисах Комиссии тов. Калинина, выработанных в соответствии с постановлениями IX Съезда Советов, функции областей представляются в таком виде: строительство и управление железными и водными путями местного значения, а также грунтовыми дорогами областного значения, промышленными предприятиями, электрическими станциями, лесными площадями, предоставленными центральной властью, в соответствии с хозяйственным их значением, областным органам; ведение областными опытными сельско-хозяйственными учреждениями, более крупными мелиоративными работами областного значения; согласование плана губернских работ в дорожном деле, в области мелиоративных и культурно-технических мероприятий, регулирование местной торговли и промышленности, в том числе и кустарной; осуществление, на базе особых соглашений входящих в состав области губерний, совместных мероприятий и организаций в сфере муниципального дела, страхового дела, кустарной промышленности, разных видов снабжения, товарообмена с заграницей. Областной бюджет должен быть построен из ассигнований центра, отчислений из губернских средств и других местных источников.

При этом за центральной властью сохраняется обычный круг ее ведения: таможенная политика, денежное обращение и государственный кредит, магистральная сеть железных дорог и внутренних водных путей, морские пути и организация морских сообщений, магистральная электрическая сеть и государственные электрические станции общественного пользования, крупные промышленные государственные предприятия и государственные предприятия более мелкого масштаба, но имеющие общегосударственное значение, высшее управление водами и распределение их, сооружение крупных мелиоративных систем и регулирование водоиспользования в больших водных источниках, владение недрами земли, выдача патентов и привилегий, управление государственными лесами, выдача концессий, общегражданское законодательство, регулирование внешней торговлей, основная сеть народной связи, общий транспортный устав, государственная статистика и проч.

Положения об областях рассматриваются под углом зрения вышеуказанного распределения функций, при чем обычно, за основание берется проект положения, представляемый центральными органами областного масштаба, существовавшими на территории вновь образуемой области и ведшими подготовительные работы по районированию.

Целью настоящего очерка является указать те отличительные особенности, которые характеризуют структуру и нормы деятельности областных (краевых) органов власти по сравнению с такими же нормами, установленными для соответствующих губернских органов.

Так как важнейшими разделами в положениях об областях являются: а) функции в области плановой работы, б) функции в области финансов, в) функции в области управления промышленностью, г) функции в сфере сельского хозяйства и д) структура органов власти,—то и настоящий очерк в соответствии с этим разделится на отдельные главы. Кроме этого отдельную последнюю главу составит очерк деятельности областных органов в остальных, кроме указанных, отраслях работы.

При этом следует отметить, что рамки настоящего очерка позволяют коснуться лишь функций и структуры собственно областных и собственно губернских органов власти, не рассматривая черт различия между внутриобластными и внутригубернскими органами (окружными, уездными, районными и волостными органами). Для сравнения с губернским положением взяты Положения об Уральской области, о Северо-Кавказском крае и о Сибирском крае.

I. Область плановой работы

В Положении о Губернских Съездах Советов и Губисполкомах, о работе ГИК'ов в области плановой работы не говорится. О плановой работе ГИК'ов упоминается лишь в Положении о губернских (областных) отделах по внутренней торговле, где говорится об обязанности ГИК'ов в отношении разработки перспективного плана развития внутреннего торгового оборота в губернии (области).

В Положении об Уральской области говорится о составлении Облисполкомом областного производственного плана, об участии в выработке экспортно-импортного плана и о разработке экспортно-импортного, транспортно - производственного плана по Области. То же содержится и в Положении о Северо-Кавказском крае.

С укреплением планового начала в работе советских органов оказалось недостаточным оставить эти немногие, вкрапленные в различные статьи указания на функции краевой власти в сфере плановой работы. Оказалось необходимым определить роль краевого органа в составлении контрольных цифр, по оперативным хозяйственным планам, в разработке планов финансирования, плана изучения производительных сил края и его хозяйства, функции в области конъюнктурных наблюдений в целях внесения в управление краем наибольшей планомерности. В виду этого в Сибирском Положении, кроме указанного в Положениях об Урале и Сев. Кавказе, имеется особая статья о плановой работе. Содержание этой статьи следующее:

Составление и разработка перспективного плана хозяйства края и представление его центральным органам для согласования с общим планом хозяйства РСФСР и СССР.

Составление, разработка и утверждение контрольных цифр, годовых оперативных планов хозяйства края.

Выработка и рассмотрение планов бюджетного и банковского финансирования краевого хозяйства, а также рассмотрение и дача заключений по планам финансирования союзного и республиканского хозяйства.

Систематическое наблюдение за конъюнктурой народного хозяйства края.

Разработка и утверждение плана и мероприятий по исследованию производительных сил и изучению народного хозяйства края.

Кроме этого, в статье, излагающей функции Крайисполкома в области промышленности, говорится (чего нет в предыдущих Положениях) о праве Крайисполкома распределять плановые производственные задания по местной промышленности края.

II. Область финансовой работы

При построении областных и краевых бюджетов после проведения плана районирования необходимо учитывать особенности экономики областей с соблюдением общих основ налоговой и бюджетной системы государства.

По вопросу об объеме прав областных органов, в частности бюджета, т. Рыков на XII Съезде РКП (б) высказал мнение о необходимости расширения этих прав за счет центральных органов.

Рассматривать область (край) в финансовом отношении как большую губернию нецелесообразно и не оправдывается действительным положением вещей. Вне всякого сомнения областные органы власти должны обладать значительно большими финансовыми правами, чем органы губернские.

Какая же разница имеется в финансово-бюджетных правах губерний и областей?

Финансовые права осуществляются: а) в области налоговой работы, б) в области составления бюджетов и их исполнения, в) в области кредитной. В области налоговой работы Губернским Исполнительным Комитетам предоставлено право общего надзора по взиманию местных налогов и сборов, установления местных налогов и сборов в пределах существующих узаконений, установления и использования надбавок на местные нужды к основным государственным налогам, возбуждения ходатайств о введении в пределах губернии новых налогов и сборов. Эти права предоставлены Положением о губернских Съездах Советов и Исполнительных Комитетах. Кроме того, Губернским Исполкомам временное положение о местных финансах предоставляет: установление сроков уплаты местных налогов и сборов; утверждение общего плана производства оценок имуществ, облагаемых местными налогами и оценочных норм; представление НКФ о размерах надбавок к сельскохозяйственному налогу; представление на утверждение НКФ и НКВД предположений о размерах налога с имуществ, получающих особые выгоды от вновь осуществляемых мероприятий; утверждение постановлений губфинотдела о сложении и отсрочке недоимок и окончательное разрешение жалоб на постановления уисполкомов по делам о местных налогах и сборах.

Все налоговые права, предоставленные Положением о местных финансах Губисполкомам, распространяются, согласно этому Положению, и на Областные Исполнительные Комитеты.

Рассматривая Уральское, Северо-Кавказское и Сибирское

Положения, мы должны придти к выводу, что никаких других, кроме перечисленных налоговых прав, областная (краевая) власть не имеет и что в области налоговой работы Облисполкомы сравнены с Губисполкомами.

Но если обратиться к той редакции положений, в которой они были внесены в центр, то оказывается, что проект положения о Юго-Восточной области (Северо-Кавказский край) предусматривал право Облисполкома на „установление и введение в пределах отдельных округов областей по их ходатайствам новых местных налогов и сборов, не предусмотренных действующим перечнем“. Это же было предусмотрено в Положении о Сибирском крае, представленном Сибревкомом. Здесь ярко сказывается стремление новых экономических районов к овладению столь живым нервом финансового хозяйства, как право создания новых налогов и сборов.

В области бюджетных прав надо различать бюджеты государственный и местный. Сначала рассмотрим права Губисполкомов и Облисполкомов в области государственного бюджета.

Положение о Губисполкомах предоставляет им в этом отношении следующие права: составление общегубернской сводки смет государственных доходов и расходов по всем учреждениям, подведомственным Губисполкому и направление ее в центр; право рассмотрения, дачи заключения и опротестования смет тех учреждений и предприятий, которые самостоятельно составляют и непосредственно отправляют сметы в свои центральные управления, а также смет промышленных предприятий и объединений, которые непосредственно подчинены центру; право производить передвижения отпущенных по общегосударственному бюджету кредитов из смет одного ведомства в другое с тем, чтобы передвигаемая сумма не превышала 10% сметы каждого ведомства и чтобы о каждом передвижении немедленно извещались центральные органы как ведомства, кредиты которого уменьшаются, так и ведомства, кредиты которого увеличиваются; право возбуждения ходатайства перед НКФ и НКВД об отпуске средств из общегосударственного дотационного фонда и право распределять полученные дотации в пределах губернии.

Обращаясь к Уральскому Положению, мы видим, что там Облисполкому, кроме того, предоставлено право предварительного составления и рассмотрения областных смет по государственным доходам и расходам по всем учреждениям, подведомственным Облисполкому; право приведения в действие и наблюдения за исполнением государственного бюджета по области; представление Областному Съезду годового отчета по

исполнению государственного бюджета по области; право передвижения в пределах, установленных для автономных советских социалистических республик, отпущенных по государственному бюджету кредитов из сметы одного ведомства в смету другого. Областному Съезду Советов соответственно с этим предоставлено право предварительного рассмотрения областного бюджета в части государственных доходов и расходов, согласно с общими указаниями, даваемыми СНК.

В Северо-Кавказском Положении перечислены все права в области госбюджета, предоставленные Уралу. В положении о Сибирском крае имеются следующие, наиболее существенные отличия в этой отрасли деятельности.

Передвижение в исключительных случаях отпущенных по общегосударственному бюджету кредитов из сметы одного необъединенного ведомства в смету другого необъединенного ведомства с тем, чтобы общая сумма передвигаемых кредитов не превышала 10% сметы по ведомству, из которой производится передвижение. Принятие мер к правильному учету находящихся на территории края госфондов и имуществ.

Кроме этого, в Сибирском Положении предусмотрены важные права Краевого Исполкома в финансовой сфере в статье, говорящей о плановой работе. В этой статье, как указывалось выше, Крайисполкому предоставлена выработка и рассмотрение планов бюджетного и банковского финансирования краевого хозяйства и дача заключений по планам финансирования союзного и республиканского хозяйства.

Из этого видно, что в сфере государственного бюджета областные органы ближе подходят к творчеству этого бюджета, чем это предоставлено Губисполкомам, которые лишь составляют сводку госбюджетов и направляют ее в центр. Но и указанное расширение прав не удовлетворяет областную власть. В книге „Северный Кавказ после районирования“ указываются пожелания в направлении расширения права Крайисполкома в сфере госбюджета. Пожелания эти сводятся к следующему: распределение общекраевой контрольной суммы расходов, устанавливаемой СНК РСФСР на предстоящий бюджетный год, между учреждениями края в соответствии с действительными потребностями их и утверждение этого распределения Краевым Съездом или расширенным пленумом Крайисполкома; составление расходной части свода в пределах общекраевой контрольной суммы расходов, устанавливаемой ежегодно перед составлением госбюджета СНК РСФСР для всех учреждений края, объединенных и необъединенных ведомств; рассмотрение свода государственных доходов и расходов Северо-Кавказского

края в центральных органах РСФСР должно производиться с участием представителя Крайисполкома, при чем все спорные вопросы, возникающие по своду Северо-Кавказского края, в случае их несогласования представителем края с отдельными Наркоматами, разрешаются СНК РСФСР; утвержденный высшими законодательными органами Республики свод государственных доходов и расходов края возвращается для исполнения Крайисполкому, который производит разассигнование кредитов между отдельными ведомствами поквартально или по полугодиям; распоряжение всеми излишками госдоходов против сметных назначений по объединенным и необъединенным Наркоматам и расходование их на неучтенные основными сметами нужды хозяйственного строительства края; предоставление Северо-Кавказскому Краевому Исполкому особого резервного фонда, образуемого по бюджету РСФСР в размере, устанавливаемом ежегодно СНК РСФСР, для покрытия экстренных надобностей в крае, не вошедших в годовые сметы; включение госдоходов и госрасходов автономных областей по объединенным и необъединенным ведомствам в состав краевого свода с выделением их по каждой области отдельно.

В общем эти пожелания сводятся к получению права не только разассигновывать средства, отпущенные центром, между краевыми учреждениями, в пределах сметных ассигнований, но по своей воле распределять государственные средства между учреждениями края, руководствуясь целесообразностью и лишь в пределах контрольной суммы.

В области местного бюджета Губисполкомам предоставлено следующее: приведение в действие и наблюдение за исполнением губернского бюджета, согласно выработанной Губисполкомом и утвержденной Губернским Съездом приходо-расходной сметы; разделение местных расходов и доходов на губернские, городские и уездные; издание правил и инструкций, регулирующих порядок составления, исполнения и отчетности по местному бюджету; составление сметы местных доходов и расходов; рассмотрение смет уездов и городов как с точки зрения их соответствия с существующими узаконениями, так и по существу; передвижения кредитов из одних смет в другие в пределах 25%. Губернские Съезды рассматривают и утверждают местный бюджет, а равно и отчет ГИК'а по исполнению местной росписи приходов и расходов.

В Положении об Уральской области, в отношении местных бюджетов, не содержится ничего нового по сравнению с правами Губисполкомов. Но уже в северо-кавказском Положении имеется пункт о распоряжении доходами от эксплоатации

или сдачи в аренду различных предприятий, переданных краю центральными органами РСФСР, как имеющих краевое значение; о праве образования запасного фонда из отчислений из краевого бюджета на крупные стихийные бедствия, а также о праве возбуждения перед ВЦИК ходатайств о передаче из государственного бюджета тех или других государственных доходов и расходов в краевой местный бюджет. В Сибирском Положении, кроме этого, говорится о праве рассмотрения и разрешения жалоб по делам о местных налогах и сборах, но не имеется пункта о праве передвижения кредитов в местном бюджете (такой же пропуск имелся в Уральском Положении, но восполнен декретом ВЦИК и СНК от 27 апреля 1925 г.).

В области кредитной Губисполкомам предоставлено право организации кредитных и ссудных учреждений и заключения займов у различных учреждений и лиц. Те же права предоставлены областной (краевой) власти в рассматриваемых положениях. Впрочем, в Сибирском Положении имеется еще пункт о содействии развитию всех видов кредитной кооперации.

Резюмируя все сказанное, можно констатировать, что в области финансового хозяйства наблюдается значительное сходство между положениями о губернских и областных (краевых) органах власти и что это явление порождает на местах тенденцию к получению более значительного влияния на финансовую жизнь района (и к большей самостоятельности). При этом замечается желание принимать более активное участие в составлении государственного бюджета по области (что отчасти и нашло отражение в Положениях о С.-К. крае и Сибири), и даже играть решающую роль в распределении государственных средств между учреждениями края.

В необходимости того, что областные органы власти должны обладать большими финансовыми правами, чем губернские, убеждают самые размеры областных бюджетов, значительно превышающие бюджеты губерний и целых республик. Так, например, бюджет Уральской области (доходная часть) в 1923/24 бюджетном году выразился в сумме 26.287.247 рублей, тогда как, например, в Томской губернии за этот же бюджетный год сумма доходов равнялась 5.927.705 рублей, в БССР— 5.576.700 рублей. [1]

Прямые государственные налоги на Урале, составляющие за указанный бюджетный год, вместе с с.-х. налогом, сумму в 16.759.478 рублей возрастали с каждой четвертью года,

---

[1] Данные о бюджете Уралобласти см. отчет Уральского Облисполкома к V Съезду Советов Уралобласти, Свердловск, 1925 г.

косвенные же налоги, составляющие 5.124.913 рублей, имели тенденцию понижаться. Во всем Союзе за 1923/24 бюджетный год поступило государственных налогов 682.000.000 рублей, из которых Урал дал 21.600.000 рублей (3,2%). Задания НКФ за истекший год определялись на Урале по налогам в сумме 11.484.783 руб., а выполнено, в силу улучшения финансовой работы после районирования, 12.304.183 руб.—107,1% задания.

Что касается неналоговых государственных доходов (пошлины, сборы, земимущества, лесные доходы, реализация госфондов), то общая сумма их в 1923/24 году равняется 4.540.871 руб. и составляет 106% задания. Участие Урала в поступлении неналоговых государственных доходов в общем поступлении этих доходов по РСФСР выражается в 6%.

Общая сумма государственных доходов по Уральской области в 1923/24 бюджетном году выражалась в 22.637.542 руб., а государственных расходов — 29.033.536 руб. Дефицит в 6.395.994 руб. был покрыт дотациями центра. Ориентировочный бюджет 1924/25 г. предусматривает сумму государственных доходов в 40.628.987 руб., а расходов—27.147.045 руб., то-есть со значительным превышением доходов над расходами.

Что же касается местного бюджета области, то первые три четверти 1923/24 бюджетного года сумма доходов по нему выразилась в 18.622.461 (реальные получения), а сумма расходов (также реальных)—18.654.657 руб. Ориентировочный местный бюджет на 1924/25 бюджетный год был составлен в доходной части в сумме 31.685.300 руб., а в расходной—34.170.400 рублей.

В Северо-Кавказском крае государственный бюджет за 1923/24 бюджетный год определился в расходной части в сумме 67.526.966 руб., а в доходной—114.989.126 руб. [1] Так как общесоюзный бюджет за 1923/24 г. выразился в сумме 1.709.000.000 руб., то получается, что краевой бюджет С.-К. края в процентном отношении к доходной части всесоюзного бюджета составляет 6,7%, а к расходной—4%.

Если сравнить поступление доходов за 1-е полугодие 1924/25 бюджетного года с поступлением их за 1-е полугодие 1923/24 г., то получается, что за полугодие 1923/24 г. получено по краю доходов 27.533.135 руб., а за полугодие 1924/25 г.—35.740.127 руб. Такой резкий рост государственных доходов необходимо всецело отнести за счет районирования

---

[1] Сведения о бюджетах С. Кавказа см. „Северный Кавказ после районирования“, Ростов-на-Дону, 1925 г.

рования, давшего приближение низового финансового аппарата к плательщикам. Расходы же по госбюджету за 1-е полугодие 1923/24 г. составляли 13.122.621 руб., а за 1-е полугодие 1924/25 г.—17.933.233 (в эту сумму включены расходы на учреждения округов, перешедших от УССР и средства, отпущенные округам, пострадавшим от неурожая).

Местный бюджет С.-К. края на 1923/24 г. (в реальных цифрах, полученных доходов и произведенных расходов) представляется в таком виде: доходов — 38.900.207, расходов— 37.854.182 р. Ориентировочный бюджет на 1924/25 г. выражается в сумме 57.224.127 р. доходов и 58.568.414 р. расходов.

Такова общая картина молодых бюджетов областей. Не подлежит сомнению, что финансовое хозяйство областей, в связи с районированием, крепнет, и что по отношению к финансовым правам областей требуется особый подход.

III. Функции в области промышленности и торговли

Область управления промышленностью и торговлей—следующая крупная отрасль деятельности краевых и губернских органов власти, на которой следует остановиться в особенности. Посмотрим, какие отличия имеются в законах, регулирующих функции областной (краевой) власти в указанных отраслях по сравнению с положениями о губерниях.

В области промышленности, Губернскому Исполнительному Комитету, согласно положению о Губернских Съездах Советов и Исполнительных Комитетах, предоставлено право организации новых предприятий, утверждения производственных планов и смет подведомственных предприятий и их объединений, составления общегубернских планов и смет, сдачи в аренду предприятий, наблюдения за выполнением условий арендных договоров; передачи в необходимых случаях предприятий, находящихся в ведении Губисполкома, высшим хозяйственным учреждениям республики, а также приема предприятий от центральных органов по соглашению с ними; контроля над государственными предприятиями, не находящимися в ведении Губисполкома, без права вмешательства в административно-хозяйственную деятельность предприятий, входящих в общегосударственные или областные объединения.

Рассматривая Положение об Уральской области, мы видим, что оно предоставляет области в отношении промышленности более широкие права. Сюда относится, например, непредусмотренное для губисполкомов право не только контроля над госпредприятиями, но и осуществление руководства и наблю-

дения за государственной общесоюзной промышленностью, согласно действующих законоположений. Далее, в Положении об Уральской области предусматривается право Облисполкома перевода предприятий на начала хозрасчета, разрешения вопросов концентрации и трестирования промышленных предприятий, находящихся в ведении Облисполкома; распределения плановых производственных заданий в области с последующим уведомлением центра; рассмотрения вопросов о концессиях и организации смешанных обществ (с дальнейшим направлением вопросов в Главконцесском); организации изучения и обследования природных богатств, руководства и содействия в их разработке.

В Положении о Северо-Кавказском крае, сверх этого, предусмотрены следующие права краевой власти: выработка общих мероприятий по финансированию и снабжению местной промышленности края сырьем, топливом, металлами и проч., с правом перераспределения в пределах края отпускаемых для этих целей рессурсов, за исключением целевых назначений, и с правом, согласно действующих узаконений, распоряжения промышленными фондами, образуемыми от отчислений прибылей госпредприятий краевого значения; разрешение вопросов о вступлении подведомственных Крайисполкому промышленных предприятий в синдикаты и другие виды объединений республиканского или союзного значения; рассмотрение и утверждение балансов государственных промышленных предприятий краевого значения и распределение прибылей; персональное назначение и смещение правлений и ревизионных комиссий всех госпредприятий местного краевого значения; сдача в аренду госпредприятий, находящихся в ведении отделов местного хозяйства и краевых трестов и объединений, а также взятие в аренду предприятий у ведомств, госучреждений и частных лиц.

Как видно отсюда, сельско-хозяйственная область обладает неменьшим объемом прав в области промышленности, чем область промышленная (Урал). Само собою разумеется, что права краевой власти в обоих положениях значительно шире прав, предоставленных губисполкомам. Проект Сибирского Положения предоставляет Крайисполкому непредусмотренное Северо-Кавказским Положением право дачи заключений по балансам предприятий общегосударственного значения, но, с другой стороны, в нем исключены следующие пункты, имеющиеся в Северо-Кавказском Положении:

персональное назначение, смещение правлений и ревизионных комиссий всех государственных и торговых предприятий местного краевого значения;

принятие всех необходимых мер к правильному учету, охране и реализации в установленном порядке находящихся на территории края государственных фондов и государственных имуществ, утверждение постановлений окружных исполнительных комитетов о переброске оборудования предприятий местного значения и продаже такового, с соблюдением существующих узаконений.

Участие в установлении сроков выборов и перевыборов постоянных органов кооперации.

Что же касается внутренней торговли, то в Положении о Губернских Съездах и Губисполкомах, круг деятельности губернской власти очерчен в двух словах: содействие и регулирование торговли губернии, в особенности—государственной торговли. Значительно шире и подробнее изложены права губерний в сфере торговли в Положении о губернских (областных) отделах по внутренней торговле. (Декрет ВЦИК и СНК от 22 декабря 1924 г.). Функции, изложенные в этом законе, предоставлены как Губернским, так и Областным Исполнительным комитетам и сводятся к следующему:

проведение в губернии (области) внутренней торговой политики на основе общесоюзного и республиканского законодательства по директивам Народного Комиссариата по Внутренней Торговле РСФСР и Губернского Исполнительного Комитета (Областного Исполнительного Комитета);

содействие развитию и организации внутреннего рынка и обеспечение преобладающего влияния государственной и кооперативной торговли в торговом обороте губернии (области);

разработка перспективного плана развития внутреннего торгового оборота в губернии (области), представление его в Губернский Исполнительный Комитет (Областной Исполнительный Комитет) для направления его с заключением последнего в Народный Комиссариат по Внутренней Торговле РСФСР на утверждение;

регулирование внутреннего торгового оборота и всех видов внутренней торговой деятельности на территории губернии (области), в соответствии с директивами Губернского Исполнительного Комитета (Областного Исполнительного Комитета и Народного Комиссариата по Внутренней Торговле РСФСР;

контроль и наблюдение за торговой деятельностью на внутреннем рынке государственных предприятий губернского (областного) значения кооперативных и частных предприятий, а также за торговои деятельностью отделений общесоюзных и республиканских предприятий, действующих в данной губернии (области);

общее руководство внутренней торговой политикой государственных торговых предприятий губернского (областного) значения, не находящихся в ведении губернского отдела по внутренней торговле (областного отдела по внутренней торговле);

непосредственное руководство государственными торговыми предприятиями, которые в установленном порядке будут переданы в ведение губернского отдела по внутренней торговле (областного отдела по внутренней торговле);

регулирование и руководство, в соответствии с издаваемыми в пределах действующего законодательства постановлениями и распоряжениями Народного Комиссариата по Внутренней Торговле РСФСР и Губернского Исполнительного Комитета (Областного Исполнительного Комитета), торговой деятельностью отделений общесоюзных, республиканских и областных торговых предприятий, действующих на территории губернии (области);

организация новых торговых предприятий губернского (областного) значения;

согласование торговой деятельности по сбыту и заготовкам государственных и кооперативных предприятий, выступающих на местном рынке, в соответствии с существующими правилами, инструкциями и директивами подлежащих органов;

участие капиталом в акционерных обществах, каждый раз с разрешения Народного Комиссариата по Внутренней Торговле РСФСР и Губернского Исполнительного Комитета (Областного Исполнительного Комитета);

разработка вопросов кредитования и финансирования торговли губернии (области) и участие в деятельности соответствующих государственных и кооперативных учреждений по вопросам выработки и проведения плана кредитования торговли;

участие в работах соответствующих местных учреждений по вопросам налогов, промышленности, страхования, транспорта, тарифов и внешней торговли.

разработка вопросов организации и рационализации торговли;

дача заключений по существу уставов акционерных обществ кроме кредитных) и других торговых предприятий, возникающих на территории губернии (области), а также представление в порядке, предусмотренном законами Союза ССР и РСФСР, проектов постановлений о ликвидации акционерных обществ с районом деятельности, не выходящим за пределы губернии (области);

руководство и наблюдение за всеми учреждениями губернского (областного) значения, имеющими целью способствовать развитию внутреннего оборота, как-то: товарными биржами, ярмарками и т. п., и наблюдение за таковыми же учреждениями республиканского значения по поручению Народного Комиссариата по Внутренней Торговле РСФСР;

определение и регулирование в установленном порядке цен товаров местной государственной промышленности и торговли, а также контроль за проведением цен, устанавливаемых Народным Комиссариатом по Внутренней Торговле Союза ССР и РСФСР;

представление в Губернский Исполнительный Комитет (Областной Исполнительный Комитет) проектов обязательных постановлений, регулирующих местный торговый оборот в развитие и по применению общесоюзного и республиканского торгового законодательства;

ведение реестра торговых (в том числе потребительской кооперации) предприятий в установленном законом порядке;

организация и заведывание торговой инспекцией;

изучение конъюнктуры местного рынка и организация статистики местной торговли, по соглашению с местными органами Центрального Статистического Управления;

учет оптовых и розничных цен в области государственной, кооперативной и частной торговли;

учет торговых оборотов, торгового капитала и торгового аппарата;

учет ценообразующих факторов как основных, так и второстепенных, на всех ступенях и всех стадиях оборота, как-то: производственной стоимости, торговых накладных расходах и т. п.;

созыв местных съездов, совещаний по вопросам внутренней торговли, а также участие в съездах, созываемых другими ведомствами;

организация и руководство местными органами губернии (области) по внутренней торговле.

Просматривая Уральское Положение, мы видим, что в нем ничего нового по сравнению с вышеперечисленными правами Облисполкому не предоставляется. В Положении о Северо-Кавказском крае Крайисполкому, кроме того, предоставлено право рассмотрения и дачи заключения по планам и программам торговых предприятий, находящихся в непосредственном управлении центральных органов, в целях увязки их с общекраевым хозяйственным планом, рассмотрение отчетов о деятельности означенных предприятий и дача заключений по ним; выра-

ботка общих мероприятий по финансированию и снабжению местной торговли с правом перераспределения отпускаемых центром рессурсов, за исключением целевых назначений; разрешение вопросов о вступлении подведомственных Крайисполкому торговых предприятий в различные виды объединений республиканского или союзного значения; назначение и смещение правлений и ревизионных комиссий всех торговых предприятий местного краевого значения.

В Сибирском Положении вводится лишь то новшество, что функции в области внутренней торговли выделены в особый параграф, при чем содержание этого параграфа очень мало отличается от содержания Положения о губернских и областных отделах по внутренней торговле.

Из изложенного видно, что в сфере торговой деятельности Положение о губернских отделах по внутренней торговле предоставляет губерниям (областям) столь широкие полномочия в сфере внутренней торговли, что в отдельных положениях об областях к этому остается добавить очень немного.

Здесь будет уместно иллюстрировать сравнительный очерк прав и обязанностей местных органов очерком состояния промышленности и торговли в тех же опытных областях—на Урале и Северном Кавказе.

Из наиболее крупных отраслей промышленности на Урале [1] следует отметить металлургию, каменноугольную промышленность, медное дело, золотопромышленность, добычу платины, магнезита, асбеста, глины, соли, химическую промышленность, производство бумаги, деревообрабатывающую и текстильную промышленность.

В 1923—24 году в крупной промышленности Урала (за исключением горнодобывающей) имелось 84 предприятия. Из них к металлической промышленности относятся 52, к деревообрабатывающей—10; к текстильной—9; к химической—7; к бумажной—6.

Начиная с 1920 21 года, наблюдается процесс концентрации предприятий (с 114 до 84) и вместе с этим наблюдается повышение нагрузки действующих предприятий. Сумма выпускаемых изделий на одно предприятие повысилась за последние 4 года в металлической промышленности на 367%, в химической—на 246%, в бумажной—на 128%. Ценность валовой продукции трестированной промышленности Урала

---

[1] См. „Районирование Урала". Изд. Уральского Облисполкома, Свердловск, 1924 г. Отчет Уралоблисполкома V Съезду Советов Ур. обл. Свердловск, 1925 г.

в 1923/24 году выразилась в сумме 74.557.000 довоенных рублей, дав увеличение по сравнению с 1922/23 годом на 43%. По сравнению с довоенным периодом уровень производства в 1923/24 году составит 35%.

Основные металлургические заводы Урала объединены в тресты. В общем хозяйстве страны в настоящее время уральская металлургия имеет большее значение: в 1913 году процент участия уральской металлургии в народном хозяйстве определялся в 19%, в 1923—в 39%.

На 1924/25 году металлургические тресты Урала (кроме Надеждинского) дают прибыль, которая, впрочем, поглощается расходами по содержанию и охране консервированных предприятий. Каменноугольная промышленность сохранила почти довоенную добычи в (1913 г.—73.400.000 пудов, в 1923 г.—71.000.000 пудов). Медная промышленность, напротив, еще далеко не догнала довоенные нормы: в 1913 году добыча определялась в 988.000 пудов, а в 1923/24 году—170.000 пудов. Золотопромышленность Урала, объединенная в трест „Уралзолото", хотя и с большим трудом, но восстанавливается. Добыча платины достигает уже $^1/_3$ довоенной нормы. Добыча магнезита на Урале превышает $1^1/_2$ миллиона пудов и могла бы служить предметом вывоза на иностранные рынки. Асбест вырабатывается в количестве 450.000 пудов, при чем высшие сорта его в значительной части расходятся в Западной Европе. Добыча соли понизилась с 21.000.000 пудов, добывавшихся в довоенное время, до 7.000.000 пудов, но неуклонно поднимается. Химическая промышленность в 1923/24 году дала валовую продукцию на 3.796.000 рублей (до войны—5.872.000 руб.). Уральский бумажный и лесной трест дает в год бумаги 270.000 пудов, картона—65.000 пудов; пиленых лесоматериалов—5.250.000 кубических футов, метилового спирта и ацетона—2.000 пудов. Текстильная промышленность дает 700.000 аршин сукна и 12.000.000 аршин разного полотна. Валовая продукция одной только трестированной промышленности Урала в 1923/24 году достигает 94.557.000 р.

Данные по торговле Урала представляются в таком виде: на 1 апреля 1924 года в области имелось 9.822 торговых предприятий, при чем в течение 1923—24 года наблюдался процесс сокращения числа мелких предприятий и увеличение числа предприятий более крупных. Торговая сеть недостаточно развита в сельских местностях Урала: 95% сел и деревень не имели торговых предприятий. Торговые обороты заметно растут: в 1922/23 году они исчислялись в 150.000.000 рублей, в 1923/24 г.—в 418.000.000 рублей (в 2,8 раза больше).

Государственная торговля на Урале, главным образом, оптовая. У кооперации оптовый оборот выражается в 38,1% всего оборота, а розничный — 41,8%. Частная торговля — по преимуществу розничная: розничный оборот составляет в ней 89,4%. Кооперативная торговля особенно усилилась в сельских местностях, где частная торговля оттеснена на второй план.

В сбыте продукции трестированной промышленности преобладает металлическая промышленность—1923/24 году сбыт ее составлял 67% оборота.

Северный Кавказ был выбран для районирования, как опытный сельско-хозяйственный район. В этом крае, как и в Уральском, за последние годы наблюдается процесс концентрации государственных промышленных предприятий. Число действующих заводов в октябре 1921 года равнялось 156, а ко второму кварталу 1924/25 бюджетного года их всего 140. Зато соответствующая этим датам продукция заводов выросла с 13.319.000 руб. до 30.440.000 рублей.[1] По сравнению с 1913 годом мы имеем такие цифры: по промышленности (государственной, кооперативной и частной) в 1913 году имелось 541 действующий завод с продукцией в 214.455.000 золотых рублей, в 1923/24 году имеем 381 завод с продукцией 168.672.000 руб. (78% довоенной продукции). В ближайшем будущем продукция края догонит продукцию довоенных лет.

На 1 января 1925 года количество государственных трестов на Северном Кавказе равняется 42 и кроме того имеется 56 автономных предприятий. Они объединяют 1.747 действующих промышленных заведений с оборотным капиталом в 16.880.000 руб. Число негосударственных предприятий— 8.655. Из числа государственных предприятий 404 сдаются в аренду (продукция их выражается в сумме 4.149.000 р.).

На Северном Кавказе развиты следующие отрасли промышленности: пищевая, химическая, текстильная, полиграфическая, электрическая, металлургическая и горная, силикатная, кожевенная, металлообратывающая и деревообрабатывающая. На первом месте стоит пищевая промышленность (маслобойные заводы, табачные изделия, мукомольное, пивоваренное, винокуренное и др. производства). Продукция пищевой промышленности в 1923/24 году — 71.068.000 рублей. На втором месте стоит металлургическая и горная промышленность (металлургия, нефть, металлообрабатывающая промышленность, сельско-хозяйственное машиностроение и пр.). Продукция—

[1] „Северный Кавказ после районирования". Ростов-на-Дону, 1925 г.

69.115.000 рублей. На последнем месте стоят: текстильная промышленность с продукцией 1.328.000 рублей и дерево-обделывающая—продукция в 621.000 рублей.

Как видно из приведенных цифр, типичный сельско-хозяйственный район является в то же время весьма мощным промышленным районом, что обеспечивает ему перспективу быстрого и самостоятельного развития.

Что касается до развитя торговли на Северном Кавказе, то оно представляется в следующем виде.

По данным 1923 года в городах Северо-Кавказского края имелось 59 оптовых, 120 оптово-розничных и 202 розничных государственных торговых заведений. Кооперация дает 28 оптовых, 257 оптово-розничных и 281 розничных заведений; частная торговля—65 оптовых, 257 оптово-розничных и 5.718 розничных торговых заведений и, кроме того, 11.527 базарных торговых предприятий. В процентном отношении это дает такие величины: из общего количества всех торговых заведений в крае (17.567). на долю государственной торговли приходится 2,1%, кооперативной—1,9% и частной—96%. В деревнях число государственных торговых заведений определялось в 1923 году в количестве 64, кооперативных—1.156 и частных—6.893. В 1924 году соотношение между количеством государственных, кооперативных и частных торговых предприятий уже далеко не то: в городах имеется 919 государственных, 1.028 кооперативных и 19.315 частных, а в деревнях—95 государственных, 1.296 кооперативных и 8.156 частных предприятий. Таким образом за последнее время наблюдается значительно больший рост количества государственных предприятий по сравнению с ростом предприятий частных. Но как и на Урале, следует и здесь отметить недостаточное развитие торговой сети в деревнях.

Оборот государственной торговли с марта до сентября 1924 года дал резкий скачок в сторону повышения: городская торговля повысилась с 40.797.000 руб. до 115.170.000 руб.; сельская — с 448.000 руб. до 791.000 руб. Также резкий скачок сделал и оборот кооперативной торговли: в городах. с 26.398.000 р. до 49.400.000 р., в селах с 11.977.000 р. до 25.339.000 руб. Частная торговля, напротив, выросла слабо: в городах с 83.702.000 руб. до 84.596.000 руб., в селах с 20.542.000 руб. до 23.283.000 руб.

Оборот всей торговли края за апрель—сентябрь 1924 года определяется в сумме 310.406.000 р., из которых 257.876.000 приходится на долю городов и 52.520.000—на долю сельской торговли. При этом на долю государственной торговли прихо-

дится 37,5%, кооперативной — 25,9% и частной — 36,6%, причем в цифры частного торгового оборота не включен неучтенный торговый оборот базарной торговли.

Обороты ярмарок на Северном Кавказе не велики и не достигают довоенных цифр. Значение их почти исключительно местное. В общем имеется не более 6 ярмарок сравнительно крупного значения (некоторые из них с оборотами в сотни тысяч рублей).

Приведенные цифры дают понятие о том, что собою представляет область (край) с точки зрения промышленности и торговли, и в какой мере оправдывает себя расширение прав, предоставленных в этой сфере краевой власти сравнительно с Губисполкомами.

IV. Функции в области сельского хозяйства

Переходим к выяснению отличий в правах Губисполкомов и Крайисполкомов в области сельского хозяйства. Губисполкому предоставлено по положению: обеспечивать за каждым земельным обществом право выбора формы землепользования, а за каждым земледельцем или группой их — право выхода из общины; иметь наблюдение за сроками и выполнением аренды; определять нормы пользования лугами и принимать меры к поощрению луговодства; содействовать организации долгосрочного с.-х. кредита; развивать опытное дело, с.-х. образование и агрономическую организацию; принимать меры к поощрению хозяйств, переходящих к более совершенным способам ведения сельского хозяйства, а также меры для развития животноводства и для правильной постановки лесного хозяйства; наделять города и промышленные центры землей; содействовать рабочим, советским хозяйствам и коллективам; руководить посевными кампаниями; разрешать вопросы о земельных границах и землепользовании и содействовать всем видам ветеринарной помощи.

В Уральском Положении Облисполкому, кроме этого, предоставлено: устройство выставок, организация племенных и семенных хозяйств; создание областных фондов, с целью улучшения различных отраслей сельского хозяйства; организация и руководство работ по мелиорации, водному хозяйству и торфяному делу, а также борьба с вредителями сельского хозяйства.

В Положении о Северо-Кавказском крае, помимо этого, Крайисполкому предоставляется право использования государ-

ственных земельных имуществ и осуществления переселений; право руководства, контроля и ревизии хозяйственных органов и предприятий сельско-хозяйственного характера как состоящих на госбюджете, так и переведенных на хозрасчет.

В проекте Сибирского Положения Крайисполкому, кроме перечисленных прав, предоставляется наблюдение и руководство правильной охотой, рыболовством и рыбоводством и осуществление расселений в пределах края, организация и руководство работой по развитию сельского огнестойкого строительства, содействие развитию сельско-хозяйственной кооперации и сельско-хозяйственного кредита.

Таким образом в отношении сельского хозяйства права Краевых Исполкомов изложены шире и полнее, чем права Губисполкомов в Положении о Губсъездах и Губисполкомах.

Это соответствует и той степени развития сельского хозяйства, которое фактически достигнуто во вновь образованных областях.

В Уральской области сельское хозяйство играет огромную роль: из 2.300.000 трудоспособного населения 1.800.000, т.-е. 79%, занято сельским хозяйством.[1] Неурожай 1921 г. нанес трудно поправимый ущерб сельскому хозяйству. Но, начиная с 1922 года, наблюдается неуклонный рост сельского хозяйства на Урале: в 1922 году посевных площадей было 1.598.200 десятин (34,5% по отношению к 1916 г.), а в 1924—3.269.600 десятин (70,6% по отношению к 1916 г.). Параллельно с ростом посевной площади увеличивается рост животноводства: в 1922 году имелось лошадей 1.259.000 голов (57% по отношению к 1916 году) и крупного рогатого скота 1.570.000 голов (42,4% по сравнению с 1916 г.). В 1924 г. лошадей имеется 1.553.000 голов (70% от количества их в 1916 г.) и крупного рогатого скота 3.020.000 голов (81,5%). Рост количества овец дает соответствующие цифры процентов по отношению к 1916 г.: в 1922 г. — 37%, в 1924 г.—77%; свиней: в 1922 г,—12,9%, в 1924 г.—65,6%. Можно ожидать, что животноводство на Урале будет восстановлено в ближайшие 2—3 года.

Маслоделие области также восстанавливается. В 1923 г. было заготовлено 100.000 пуд., в 1924—400.000 пуд., т.-е. 30% довоенной заготовки.

Площадь государственных земельных имуществ на 1 октября 1924 года определяется в 993.695 дес., из которых

---

[1] Отчет Уральского Облисполкома V Съезду Советов области.

792.304 удобной и 201.391 неудобной земли. По данным на 1 октября 1924 г., из этого количества земель 254.039 дес. сдано в аренду на сумму 145.497 руб. Аренда является единственным способом извлечения доходов с государственных земельных имуществ на Урале. Мелиорация получила в области довольно слабое развитие в силу незначительности государственных субвенций: в 1923/24 г. было отпущено области на дело мелиорации всего 15.640 руб. По размерам своей лесной площади (около 36 миллионов десятин) Урал занимает одно из первых мест в республике. Однако, ввиду малоразвитых путей сообщения, леса эксплоатируются слабо. За 1924 год фактический отпуск лесов определился 1.556.957 куб. саж., из них 59% для нужд промышленности, 26% местному населению и 15% прочим потребителям. Доход от продажи лесов за год выразился в сумме 2.656.677 руб. (в прошлом году—867.183 руб.).

Общая сумма всех доходов по лесному хозяйству за 1924 г. определилась в 2.923.796 руб.

Из общего количества земли на Северном Кавказе, составляющего 25.840.600 десятин, главное место занимает пашня 14.016.500 десятин (54,3% всей территории края). Сенокосы занимают 2.043.600 десятин (7,9% территории); усадебные земли—593.500 (2,3%); выгоны—2.702.900 десятин (10,5%); лес и кустарник—2.738.300 десятин (10,5%); прочие угодия—1.036.800 (4%); неудобная земля—2.690.900 десятин (10,4%). Общее количество удобной земли определяется в 23.149.700 дес. (89,6%).

Из указанного количества угодий общая площадь обрабатываемых посевных площадей на Северном Кавказе возрастает, начиная с 1922 г. (3.489.800 дес.) и составляет в 1924 г. 5.370.000 десятин. Конечно, это еще далеко от норм 1913 г. (12.243.400 дес.), но характерна неуклонная тенденция к возрастанию.

Параллельно росту посевных площадей увеличивается и численность скота. В 1922 г. количество домашних животных выразилось в сумме—5.881.000 голов, а в 1924 г. уже их имеется 9.273.300 голов. За эти годы количество крупного рогатого скота увеличилось на Северном Кавказе с 2.403.200 до 3.390.400 голов, овец и коз—с 2.323.300 голов до 3.606.500 голов, лошадей—с 964.300 до 1.135.700 голов. Но, наибольший процент увеличения дали свиньи, которые от цифры 1922 г. 190.400 голов в 1924 г. дали 1.130.700 голов.

В крае имеется 103 прокатных пункта 54 зерноочистительных пункта, 527 случных пунктов, 79 семенных пунктов, 47 опытных станций и полей; станций защиты растений—6; складов средств борьбы с вредителями—7; складов земледельческих машин и орудий—76; конских заводов—8, ветеринарных лечебниц и амбулаторий—45; советских хозяйств в 1923 г. имелось 165, землеустроительных участков—60, гидрометрических станций—3; водомерных постов—50; опытно-мелиоративных участков—2. Расходы на сельско-хозяйственные мероприятия в крае в 1923—24 году выразились в сумме 2.621.232 рубля, из которых 5% падает на государственные и 35% на местные средства.

Из приведенного беглого очерка сельского хозяйства видно, что на Северном Кавказе оно выражено гораздо ярче, чем на Урале. Приведенные цифры по областям, особенно по Северному Кавказу, не укладываются в губернский масштаб.

V. Структура областных и губернских органов власти

После постановления III сессии ВЦИК 10-го созыва от 3 ноября 1923 года об упрощении аппарата Губернских Исполнительных Комитетов при Губисполкоме остались следующие отделы: административный, военный, труда, земледелия, рабоче-крестьянской инспекции, государственного политического управления, финансовый, народного образования, здравоохранения, статистический, социального обеспечения, местного хозяйства (коммунальный). В тех губерниях, где имеется развитая промышленность, при Губисполкомах создается еще отдел народного хозяйства, который, как правило, слит с отделом местного хозяйства. Затем были учреждены в составе Губисполкомов отделы внутренней торговли и организационный. Впрочем, Губернские Исполкомы по соглашению с соответствующим Наркоматом и с утверждения Президиума ВЦИК могут образовать и иные отделы, кроме указанных.

Если обратиться к структуре Областных (Краевых) Исполнительных Комитетов, то видно, что конструкция эта сложнее. Так например, в положении об Уральской области, кроме отделов, перечисленных выше, имеются еще совет народного хозяйства, а также уполномоченные Народных Комиссариатов Внешней Торговли, Путей Сообщения, Почт и Телеграфов и областная плановая комиссия.

Институт уполномоченных (главнейших общесоюзных наркоматов) при Облисполкоме вызван жизнью: масштаб ведом-

ственных округов значительно шире губернского, поэтому при Губисполкомах такие уполномоченные не нужны. Но при создании областей ведомственные округа совпадают с территорией области, поэтому нахождение областных ведомственных управлений при Облисполкоме совершенно естественно.

В Положении о Северо-Кавказском крае при Крайисполкоме имеются те же отделы, что и при Уральском Облисполкоме, а также и краевая плановая комиссия, но сверх этого имеется архивное бюро. Затем, краевая арбитражная комиссия, краевой суд и краевая прокуратура также включены в число учреждений при Крайисполкоме (разумеется, они учреждены и на Урале, но по ведомственной линии, и в Положение не включены). В Положении о Сибирском крае структура Крайисполкома та же, что и на Северном Кавказе.

Нормы выборов для Губернских Съездов Советов и для Областных (Краевых) Съездов различны. Губернские Съезды составляются по норме: от уездных съездов—1 депутат на 10.000 жителей и от Советов городов, поселков, фабрик и заводов—1 депутат на 2.000 избирателей. Разумеется такую норму невозможно оставлять для областей, насчитывающих по несколько миллионов жителей. Такая же норма, принятая для областей, давала бы съезды Советов на 1.000 человек. Поэтому для областей норма изменена. По Уральскому Положению норма такая: от окружных съездов—1 депутат на 25.000 жителей, и от Советов городов, поселков и пр.—1 депутат на 5.000 избирателей. В Северо-Кавказском Положении эта норма сохранена, за исключением нормы представительства автономных национальных областей, где она установлена в размере 1 депутат на 5.000 избирателей. В Сибирском Положении, в виду сравнительно слабой населенности Сибири, норма иная: от окружных съездов избирается 1 депутат на 20.000 жителей и Советов городов, поселков и пр.—1 депутат на 4.000 избирателей; здесь также сделано исключение для национальных объединений—Ойратская автономная область и Хакасский национальный округ посылают по 1 депутату на 5.000 жителей.

При этом надо заметить, что количество депутатов Губернских Съездов ограничено (300 человек), для Областных же и Краевых Съездов Советов число депутатов никакой нормой не ограничено. Областные Исполнительные Комитеты и их президиумы отличаются от губернских количеством членов. В то время, как Губернские Исполнительные Комитеты избираются в составе не более 50 человек, при чем увеличение состава допускается лишь по специальным, в каждом отдельном слу-

чае, разрешениям Президиума ВЦИК, — в Положении об Уральской области (с позднейшими изменениями), в Северо-Кавказском и Сибирском Положениях число членов Областного Исполкома установлено до 100 человек. Число членов президиумов Областных (Краевых) Исполкомов также выше числа членов президиумов Губисполкомов: для Губисполкома—7 членов, для Северного Кавказа и Сибири—11—15 членов.

Рамки настоящего сборника не позволяют также подробно останавливаться на других сторонах деятельности Губисполкомов и Облисполкомов, как это сделано по отношению к плановой работе, финансам, промышленности, торговле и сельскому хозяйству. Поэтому анализ положений по отношению к другим отраслям деятельности будет произведен более кратко, с остановкой внимания на наиболее существенных чертах отличия в правах губернии и края.

VI. Остальные функции губернской и краевой власти

А. Функции в области управления.

В Положении о губернских органах власти не имеется весьма существенного пункта, предусмотренного в краевых положениях, а именно—обязанность Крайисполкома делегировать своего представителя с правом совещательного голоса на расширенные заседания окружных комитетов. Правда, никто не запрещает Губисполкому направить своего представителя на сессионное заседание уисполкома, но важно, что это право подчеркнуто как обязанность, в виду чего это крайне важное для связи присутствие на сессионных заседаниях комитетов представителя вышестоящего комитета явилось непременным правилом.

Далее, останавливает на себе (установленное в Положении об областях) право отмены Облисполкомом всех распоряжений подведомственных ему на территории области учреждений: Губисполкому это право предоставлено с существенной оговоркой—право отмены дается лишь в случае, если эти распоряжения противоречат существующим законам и распоряжениям центральной или губернской власти. Затем, в действующих Положениях Урала и Северного Кавказа и в Сибирском Крайисполкому предоставляется мотивированный отвод работников, назначаемых в край центральными учреждениями. Этого важного права Губисполкомам не предоставлено. Далее, Крайисполкомам предоставлено право принятия ходатайств о выезде за границу,—этого также не имеется в Положении о Губернских Съездах и Исполкомах.

Наконец, важным правом, не предусмотренным для членов Губисполкомов, является право члена Облисполкома проходить без особых пропусков во все без исключения советские учреждения на территории области (это право по отношению членов президиума Облисполкома предусмотрено Уральским, а по отношению членов Крайисполкома—Сибирским Положением).

Б. Функции в области военной—не перечисляются (пропущены) в Положении о Губернских Съездах Советов и Губисполкомах. В Положении об Уральской области и Северо-Кавказском крае, равно как и в Сибирском Положении, напротив, предусматривается целый ряд функций Облисполкома в этой сфере: улучшение материального, политического и культурного состояния воинских частей, руководство проведением призывов, учетом военно-обязанных, учетом конского состава, проведением в жизнь распоряжений по военной подготовке, мероприятиями по предоставлению квартир для воинских частей и учреждений, для красноармейцев и их семей.

В сентябре 1925 г. функции военных отделов Губисполкомов переданы в соответствующие управления территориальных округов. В Положении об Уральской области функции военного отдела переданы в управление территориального округа дивизии, а в Северо-Кавказском и Сибирском Положениях—в управления военных округов.

В. Функции в области внешней торговли: в Положении о Губернских Съездах и Исполкомах говорится только о праве Губисполкомов производить экспортные и импортные операции. В Положении об областях указывается, кроме того, на право общего надзора над деятельностью органов НКВТ на территории области и на участие в выработке экспортно-импортного плана области, а в Сибирском Положении, кроме того, в функции Крайисполкома входит рассмотрение и дача заключений по периодическим отчетам уполномоченного НКВнешторга при Крайисполкоме о его деятельности на территории края, а также рассмотрение экспортно-импортного плана, отчета по его выполнению и дача по ним заключения.

Г. Функции в области транспорта.

Функции Губисполкома определены так: заведывание местным транспортом и заведывание дорожным делом. Между тем, Облисполкому предоставлены весьма обширные права в деле транспорта. По Уральскому Положению, Облисполком разрабатывает проект эксплоатационного транспортно-производственного плана по области; заведует, согласно существующих узаконений, железнодорожными и водными путями сообщений областного значения; принимает участие в регулировании го-

сударственных железнодорожных и водных перевозок и тарифов и руководит организацией местного автомобильного, гужевого и речного транспорта в области; контролирует все транспортное дело в области. Северо-Кавказское Положение, кроме того, предоставляет Крайисполкому право получать информацию о состоянии и работе не находящихся в заведывании Исполнительного Комитета путей сообщения края от уполномоченного НКПС при Крайисполкоме. В Сибирском Положении, кроме того, говорится: „Крайисполком выявляет потребности промышленности и сельского хозяйства края в установлении местных железнодорожных и водных тарифов и в порядке существующих тарифных узаконений и правил проводит вопросы об установлении указанных тарифов через местные органы транспорта; направляет и регулирует деятельность окружных исполкомов в области содержания и эксплоатации сплавных водных путей края".

Д. В области кооперации функции Губисполкомов и Облисполкомов очерчены в общем одинаково.

Е. Функции в деле местного хозяйства и благоустройства. В Положении об Уральской области нового в этой сфере почти нет, кроме разве права руководства и регулирования строительства и общих указаний на право руководства и надзора за деятельностью нижестоящих комитетов в деле учета, управления и эксплоатации местного коммунального имущества и предприятий. Северо-Кавказское Положение ничего к этому не прибавляет. В Сибирском Положении говорится также об организации и управлении объединением коммунальных предприятий (трестов), находящихся в ведении Крайисполкома.

Ж. Функции в деле связи. Положение о Губернских Съездах и Губисполкомах вовсе не предусматривает таких функций Губисполкомов. Между тем, в Уральском Положении предусмотрено, что Облисполком предусматривает и согласует с НКПиТ эксплоатационный производственный план округа связи в области; имеет право контроля и ревизии всех почтово-телеграфных учреждений; оказывает содействие округу связи в его работе по улучшению и приближению аппарата связи к нуждам населения области. В Северо-Кавказском Положении сказано короче, но по существу то же самое; в проекте Сибирского Положения обусловлено также право Крайисполкома рассматривать и давать заключения по периодическим отчетам уполномоченного НКПиТ при Крайисполкоме о деятельности округа связи на территории края.

З. Функции в области народного здравия.

В Уральском Положении помещена одна формула, обнимающая довольно подробно перечисленные в Положении о Губернских Съездах и Исполкомах функции Губисполкомов в этой сфере. Формула эта такая: „организует в областном масштабе врачебное, санитарное и курортное дело“. Северо-Кавказское Положение становится на путь более подробного перечня и, сверх прав, предусмотренных для Губисполкомов, говорит о праве учета квалифицированного медперсонала и созыва областных съездов и совещаний по вопросам здравоохранения. Проект Сибирского Положения повторяет в этой области Северо-Кавказское Положение, кроме права созыва съездов по вопросам здравоохранения.

И. Функции в области народного просвещения.

Сверх прав, предоставляемых Губисполкомам в этой сфере, согласно Уральскому Положению, Облисполком заведует учреждениями культурно-просветительного характера, находящимися в непосредственном управлении краевой власти, организует в областном масштабе мероприятия по борьбе с неграмотностью. При этом некоторые функции, предусмотренные для Губисполкомов, отсутствуют в областных (краевых) положениях, ибо отнесены в них к функциям округов (например, открытие библиотек, музеев, принятие мер к охране памятников старины и т. п.).

В Северо-Кавказском Положении и в проекте Сибирского Положения ничего нового в этом отношении не содержится.

К. В области социального обеспечения функции Губисполкомов изложены настолько подробно, что краевые положения ничего к ним добавить не смогли. В Северо-Кавказском Положении говорится, впрочем (чего нет в Положении о Губернских Съездах), об осуществлении Крайисполкомом борьбы с социальными болезнями, а в Сибирском Положении понятие социальных болезней отчасти расшифровывается и говорится о борьбе Крайисполкома с беспризорностью, проституцией и тому подобным.

Л. Функции в деле национальной политики.

В Уральском Положении функции Облисполкома в этой сфере очерчены даже менее подробно, чем в Положении о Губернских Съездах и Исполкомах, но с вполне достаточной полнотой. Зато в Северо-Кавказском Положении эти функции изложены подробнее, чем в Положениях о Губернских Съездах и Исполкомах, что является весьма понятным в виду особенностей края, вмещающего в себе несколько автономных национальных объединений. Из этих особых функций следует

отметить следующие: вовлечение национальных меньшинств в советское строительство, содействие в первую очередь скорейшей ликвидации неграмотности среди них; наблюдение за принятием мер к постепенному переводу делопроизводства госорганов автономных областей на местные языки и, в первую очередь, за переходом на местные языки разговорной речи сотрудников госучреждений и предприятий; наблюдение за изданием на местных языках кодексов и декретов советской власти. Кроме этого, в Северо-Кавказском Положении имеется целая глава, регулирующая взаимоотношения между краевой властью и Облисполкомами автономных областей. Функции краевого Северо-Кавказского Исполкома в области национальной политики осуществляются, согласно Положению, непосредственно его президиумом, который выделяет из своего состава или из состава членов Исполкома уполномоченного для наблюдения за проведением в жизнь мероприятий в этой области и охраной прав и интересов национальных меньшинств. В Сибирском Положении частью повторяются функции Северо-Восточного Крайисполкома в деле национальной политики, но ничего не говорится о переводе делопроизводства на местные языки и об издании на местных языках кодексов и декретов.

М. Дело охраны труда. В имеющихся Положениях об областях и в проекте Сибирского Положения функции Облисполкома (Крайисполкома) изложены почти одинаково и не представляют существенных отличий от функций Губисполкомов в этой отрасли деятельности.

Н. Функции в области судоустройства и судопроизводства.

В Уральском Положении, кроме прав, предоставленных Губисполкомам, имеются две статьи, которых не имеется в Положении о Губернских Съездах. Это, во-первых, право Облисполкома организовать, в пределах существующих узаконений, судебные и следственные учреждения в области и наблюдать за их деятельностью; и, во-вторых, право (и обязанность) наблюдать за организацией юридической помощи населению. В Положении о Северо-Кавказском крае и в проекте Сибирского Положения, кроме этих, имеются еще статьи, предоставляющие Крайисполкому осуществлять право по непропуску кассационных жалоб в отношении дел бандитского характера, как по своей инициативе, так и по ходатайству краевого суда, а также право учреждать на территории края нотариальные конторы.

О. В отношении статистики и архивного дела в Положении о Губернских Съездах и Губисполкомах ничего не говорится.

В Северо-Кавказском Положении сказано в виде общей формулы: в отношении статистики и архивного дела Областной Исполнительный Комитет руководит деятельностью соответствующих учреждений в крае, согласно существующих законоположений. Сибирское Положение предоставляет Крайисполкому руководство деятельностью органов государственной статистики, наблюдение за общесоюзной переписью в крае и содействие развитию местной статистики. Относительно архивного дела имеется та же общая формула.

Какие же выводы можно сделать из всего сказанного об областных и губернских правах? Выводы эти следующие:

1) Область представляет из себя совершенно своеобразную единицу, отличающуюся от губернии не только количественно, но и по самой своей природе.

2) Соответственно с этим структура аппарата областных (краевых) органов и их административные права отличаются от структуры и прав губернского аппарата и власти.

3) Необходимо делегировать области возможно большие права в сфере финансового хозяйства. Положения об областях содержат некоторые отличия этих прав от прав Губисполкома, но отличие это не может удовлетворить краевые органы власти.

4) В отношении промышленности, равно как и в отношении сельского хозяйства, права Областных (Краевых) Исполнительных Комитетов расширены в большей степени, чем по отношению к другим сферам деятельности Областных и Губернских Исполкомов.

5) В отношении остальных отраслей деятельности права Облисполкома (Крайисполкома), хотя и не в такой же степени, как по отношению сельского хозяйства и промышленности, но все же значительно расширены по сравнению с губернскими правами, при чем в некоторых случаях в областных положениях изложены права Облисполкомов (Крайисполкомов), вовсе по роду своему не предусмотренные в Положении о Губернских Съездах и Исполкомах.

6) Создание единого типового положения для областей затруднительно, в виду индивидуальных особенностей областей, но следует и возможно выработать ряд общих принципов, которыми и руководствоваться при составлении положений.

7) Для выработки наиболее совершенного Положения о крае необходимо учесть опыт действующих положений и на практике наметить их достоинства и недостатки.

8) При создании Положения об области необходимо иметь в виду, что длинный перечень прав не может все же предусмотреть всех случаев жизни, и что поэтому для определения функций областной власти целесообразнее подыскивать короткие и общие формулы, дающие простор инициативе мест (это не применимо и по отношению к округам и районам, где общие формулы могут быть расшифрованы совершенно неправильно, но где, напротив, необходима детализация прав и обязанностей).

Союз Социалистических Советских Республик

(справка о составе РСФСР по областям и др. Союзных Республик)

А. РСФСР.

I. СЕВЕРО-ЗАПАДНАЯ ОБЛАСТЬ (центр г. Ленинград).

1. Ленинградская губерния — центр Ленинград. 8 уездов, 97 волостей. Волховский уезд (центр гор. Новая Ладога)—7 вол., Вытегорский уезд—9 вол., Гдовский уезд—16 вол., Кингисеппский уезд—10 вол., Ленинградский уезд—8 вол., Лодейнопольский уезд—9 вол., Лужский уезд—18 вол., Троцкий уезд—20 вол.

2. Псковская губерния — центр г. Псков. 11 у., 66 вол. Велижский у.—6 вол., Великолуцкий у.—8 вол, Невельский у.—7 вол., Новоржевский у.—4 вол., Опочецкий у.—6 вол., Островский у.—5 вол., Порховский у.—8 вол., Псковский у.—6 вол., Себежский у.—6 вол., Торопецкий у.—5 вол. и Холмский у.—5 вол.

3. Новгородская губерния — центр гор. Новгород. 6 у., 65 вол. Боровичский у.—13 вол., Валдайский у.—9 вол., Демянский у.—7 вол., Маловишерский у.—6 вол., Новгородский у.—15 вол., Старорусский у.—15 вол.

4. Череповецкая губерния — центр гор. Череповец. 5 у. 63 вол. Белозерский у.—16 вол., Кирилловский у.—8 вол., Тихвинский у.—14 вол., Устюженский у.—9 вол., Череповецкий у.—16 вол.

5. Мурманская губерния — центр гор. Мурман. 9 вол.

АВТОНОМНАЯ КАРЕЛЬСКАЯ ССР — центр гор. Петрозаводск. 7 уезд., 63 волости. Кемский—18 вол, Олонецкий—7 вол, Паданский—5 вол., Петропавловский—13 вол., Повенецкий—8 вол., Пудожский—5 вол., Ухтинский—7 вол.

II. СЕВЕРО-ВОСТОЧНАЯ ОБЛАСТЬ (центр гор. Архангельск).

1. Архангельская губерния — центр гор. Архангельск. 6 уездов, 41 волость. Архангельский у.—10 вол., Мезенский у.—5 вол. Онежский у.—6 вол., Печорский у. (центр с. Устьцыльма) — 3 вол. Пинежский у.—4 вол., Шенкурский у.—13 вол.

2. Вологодская губерния — центр гор. Вологда. 5 у., 90 вол. Вельский у.—16 вол., Вологодский у.—15 вол., Кадниковский у.—21 вол., Каргопольский у.—19 вол., Тотемский у.—19 вол.

3. Северо-Двинская губерния — центр г. Великий-Устюг, 18 районов. Великоустюжский район,—Верхнетоймский, Виллегодский (центр с. Ильинское), Вознесенско-Вохомский, Енангский, Кичменго-Городецкий, Котласский, Красноборский, Лальский, Ленский (центр с. Яренск), Никольский, Мюксенский (центр с. Богоявление), Опаринский, Подосиновский, Рослятинский, Сольвычегодский, Усть-Алексеевский, Черепковский.

4. АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ КОМИ (Зырянская) — центр г. Усть-Сысольск. 4 у. 95 вол. Ижмо-Печорский у. (центр Ижма)—19 вол., Сысольский у. (центр Усть-Сысольск)—27 вол., Усть-Вымский у.—21 вол., Усть-Куломский—28 вол.

III. ЗАПАДНАЯ ОБЛАСТЬ —центр г. Смоленск.

1. СМОЛЕНСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Смоленск. 10 у., 81 вол. Бельский у.—11 вол., Вяземский у.—7 вол., Гжатский у.—7 вол., Демидовский у.—6 вол., Дорогобужский у.—6 вол., Ельнинский у.—8 вол., Рославльский у.—12 вол., Смоленский у.—13 вол, Сычевский у.—5 вол., Ярцевский у.—6 вол.

2. ГОМЕЛЬСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Гомель. 5 у. 40 вол. Гомельский у.—9 вол., Клинцовский у.—9 вол., Новозыбковский у.—5 вол., Речицкий у.—9 вол., Стародубский у.—8 вол.

3. БРЯНСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Брянск. 5 у., 34 вол. Бежицкий у.—12 вол., Жиздринский у.—6 вол., Карачевский у.—4 вол., Почепский у.—6 вол., Севский у.—6 вол.

Примечание. В границах Госплана Западный район состоит из Белоруссии и указанных губерний РСФСР.

IV. ЦЕНТРАЛЬНО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ОБЛАСТЬ— центр г. Москва.

1. МОСКОВСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Москва. 17 у., 194 вол. Богородский у.—6 вол., Бронницкий у., (центр с. Раменское)—20 вол., Волоколамский у.—13 вол., Воскресенский у.—7 вол., Дмитровский у.— 7 вол., Егорьевский у.—13 вол., Звенигородский у.—6 вол., Каширский у.—13 вол., Клинский у.—15 вол., Коломенский у.—16 вол., Ленинский у.—8 вол., Можайский у.—17 вол., Московский у.—12 вол., Орехово-Зуевский у.— 11 вол., Подольский у.—11 вол., Сергиевский у.—11 вол., Серпуховской уезд—8 вол.

2. ТВЕРСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Тверь. 9 уездов, 95 волостей. Бежецкий у.—11 вол., Весьегонский у.—7 вол., Вышневолоцкий у. 12 вол., Кашинский у.—8 вол., Кимрский у.—8 вол., Новоторжский у. (центр г. Торжок)—10 вол., Осташковский у.—12 вол., Ржевский у.—14 вол., Тверской у.—13 вол.

3. ЯРОСЛАВСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Ярославль. 7 уездов, 76 волостей. Даниловский у.—10 вол., Мологский у.—10 вол., Пошехоно-Володарский у.—13 вол., Ростовский у.—10 вол., Рыбинский у.—10 вол., Угличский у.—9 вол., Ярославский—14 вол.

4. КОСТРОМСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Кострома. 7 уездов. 60 волостей. Буйский у.—8 вол, Галичский у.—10 вол., Кологривский уезд—13 вол., Костромской у.—13 вол., Нерехотский у.—6 вол., Солигаличский у.—6 вол., Чухломский у.—5 вол.

5. ИВАНОВО-ВОЗНЕСЕНСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр Иваново - Вознесенск. 7 уездов, 1 район, 66 вол. Иваново-Вознесенский у.—5 волостей, Кинешемский у.—11 вол., Макарьевский у.—7 вол., Середский у.—5 вол., Тейковский у.—6 вол., Шуйский у.—12 вол., Юрьевецкий у.—8 вол., Родниковский район—2 вол.

6. НИЖЕГОРОДСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр гор. Нижний-Новгород. 11 уезд., 4 района, 110 вол. Арзамасский у.—10 вол., Ветлужский у.— 15 вол., Выксунский у.—4 вол., Городецкий у.—6 вол., Краснобаковский уезд—12 вол., Лукояновский у.—11 вол., Лысковский у.—13 вол., Нижегородский у.—9 вол., Павловский у.—8 вол., Семеновский у.—8 вол., Сергачский у.—14 вол., Балахнинский район, Кунавинский район, Растяпинский район (центр с. Черное), Сормовский район.

7. ВЛАДИМИРСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Владимир. 9 уездов, 79 вол. Александровский у.—7 вол., Владимирский у.—14 вол., Вязниковский у.—7 вол., Ковровский у.—6 вол., Меленковский у.—11 вол., Муромский у.—10 вол., Переславльский у., (центр гор. Переславль-Залесский)—6 вол., Судогодский у.—8 вол., Юрьево-Польский у.—10 вол.

8. РЯЗАНСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Рязань, 8 у., 115 волостей. Зарайский у.—9 вол., Касимовский у.—11 вол., Раненбургский у.—13 вол., Ряжский у.—14 вол., Рязанский у.—20 вол., Сасовский у.—19 вол., Скопинский у.—16 вол., Спасский у.—13 вол.

9. ТУЛЬСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Тула. 7 у., 49 вол. Алексинский у.—4 вол., Белевский у.—6 вол., Богородицкий у.—11 вол., Веневский у.—9 вол., Ефремовский у.—6 вол., Плавский у. (центр с. Сергиевское)—10 вол., Тульский у.—7 вол.

10. КАЛУЖСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Калуга, 10 у., 64 вол., Калужский у.—8 вол., Козельский у.—9 вол., Лихвинский у.—6 вол., Малоярославецкий у.—8 вол., Медынский у.—6 вол., Мещевский уезд—7 вол., Мосальский у.—5 вол., Спас-Деменский у.—6 вол., Тарусский у.—4 вол., Юхновский у.—5 вол.

V. ЦЕНТРАЛЬНО-ЧЕРНОЗЕМНАЯ ОБЛАСТЬ—центр город Воронеж.

1. ВОРОНЕЖСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Воронеж. 9 у. 92 вол. Бобровский у.—13 вол., Богучарский у.—12 вол., Валуйский у.—9 вол., Воронежский у.—15 вол., Нижнедевицкий у.—6 вол., Новохоперский у.—9 вол., Острогожский у.—10 вол., Россошанский у.—8 вол., Усманский уезд—11 вол.

2. ОРЛОВСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Орел, 7 у., 72 вол. Волховский у.—9 вол., Дмитровский у.—6 вол., Елецкий у.—11 вол., Ливенский у.—13 вол., Малоархангельский у.—11 вол., Новосильский у.—6 вол., Орловский у.—16 вол.

3. ТАМБОВСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Тамбов. 6 у., 92 вол. Борисоглебский у.—15 вол., Кирсановский у.—12 вол., Козловский у.—16 вол., Липецкий у.—13 вол., Моршанский у.—17 вол., Тамбовский у.—19 вол.

4. КУРСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Курск. 7 уездов, 84 волости. Белгородский у.—16 вол., Грайворонский у.—8 вол., Курский у.—18 вол., Льговский у.—12 вол., Рыльский у.—9 вол., Старооскольский у.—10 вол., Щигровский у.—9 вол.

VI. ВЯТСКО-ВЕТЛУЖСКАЯ ОБЛАСТЬ—центр г. Вятка.

1. ВЯТСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Вятка. 9 у., 83 вол. Вятский у.—7 вол., Котельничский у.—14 вол., Малмыжский у.—7 вол., Нолинский у.—11 вол., Омутнинский у.—7 вол., Слободской у.—9 вол., Уржумский у.—6 вол., Халтуринский у.—11 вол., Яранский у.—11 вол.

АВТОНОМНАЯ МАРИЙСКАЯ ОБЛАСТЬ — центр г. Краснококшайск. 9 кантонов (районов), Звениговский кантон, Козьмодемьянский район, Краснококшайский кантон, Мари-Турекский, Маркинский, Оршанский кантон, Сернурский район, Торьялский район, Юрьинский кантон.

АВТОНОМНАЯ ВОТСКАЯ ОБЛАСТЬ—центр г. Ижевск. 3 уезда, 34 вол. Глазовский у.—15 вол., Ижевский у.—12 вол., Можгинский у.—(центр село Красное)—7 волостей.

Примечание: При районировании Центрально-Промышленной и Вятско-Ветлужской области, проектируемый Ветлужский округ (см. в Нижегородской губ.), должен отойти к Вятско-Ветлужской области.

VII. СРЕДНЕ-ВОЛЖСКАЯ ОБЛАСТЬ—центр г. Самара.

1. САМАРСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Самара. 5 у., 117 вол. Бугурусланский у.—26 вол., Бузулукский у.—22 вол., Мелекесский у.—19 вол., Пугачевский у.—26 вол., Самарский у.—22 вол.

2. УЛЬЯНОВСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Ульяновск, 5 у., 52 вол. Алатырский у.—7 вол., Ардатовский у.—9 вол., Корсунский у.—11 вол. Сызранский у.—14 вол., Ульяновский у.—11 вол.

3. ПЕНЗЕНСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Пенза. 7 уездов, 60 вол. Городищенский у.—6 вол., Краснослободский у.—9 вол., Нижне-Ломовский у.—6 вол., Пензенский у.—10 вол., Саранский у.—15 вол, Спасский у.—12 вол., Чембарский у.—8 вол.

ЧУВАШСКАЯ АВТОНОМНАЯ ССР — центр г. Чебоксары. 4 уезда, 58 вол. Батыревский уезд (центр с. Ибреси) -12 вол., Цивильский у.—13 вол., Чебоксарский у.—14 вол., Ядринский у.—19 вол.

ТАТАРСКАЯ АВТОНОМНАЯ ССР—центр г. Казань. 12 кантонов, 125 вол. Арский кантон—19 вол., Бугульминский кантон—14 вол., Буинский кантон—7 вол., Елабужский кантон—7 вол., Лаишевский кантон—9 вол., Мамадышский кантон—9 вол., Мензелинский кантон—9 вол., Свияжский кантон 8 вол., Спасский кантон—8 вол, Тетюшский кантон—7 вол., Челнинский кантон—11 вол., Чистопольский кантон—17 вол.

VIII. НИЖНЕ-ВОЛЖСКАЯ ОБЛАСТЬ—центр г. Саратов.

1. САРАТОВСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Саратов. 9 уездов, 106 вол. Аткарский уезд—9 вол., Балашовский у.—17 вол., Вольский у.—17 вол., Камышинский у—10 вол., Кузнецкий у.—11 вол., Новоузенский уезд—12 вол., Петровский у.—12 вол., Саратовский у.—8 вол., Сердобский у.—10 вол.

2. СТАЛИНГРАДСКАЯ ГУБЕРНИЯ—центр г. Сталинград. 3 округа. 3 уезда, 75 вол. 2-й Донской округ (центр стан. Н. Чирская)—11 вол., Усть-Медвед. округ (центр слобода Михайловка)—20 вол., Хоперский округ (центр станица Урюпинская)—17 вол., Ленинский у.—8 вол., Ново-Николаевский у.—5 вол., Сталинградский у.—14 волостей.

3. АСТРАХАНСКАЯ ГУБЕРНИЯ — центр г. Астрахань. 13 районов. Баскунчакский р., Бирюче-Косинский р., Болкунский р., Енотаевский р., Зацаревский р., Икрянинский р., Камызякский р., Красноярский р., Могойский р., Никольский р., Разночинский р., Трусовской р., Харабалинский р.

КАЛМЫЦКАЯ АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ — центр г. Астрахань. 9 улусов, 45 аймаков. Богоцехуровский улус (центр Енотаевск)—3 аймака, Дербетовский улус (центр Башанте)—6 аймак., Икицехуровский улус (центр Яшкуль)—6 аймак., Калм.-Базаринский улус—1 аймак, Малодерб. улус (центр Тунгутово)—8 аймаков, Манычский улус (центр Эшета)—9 аймак., Хошеутовский улус (центр Шамба) 2 аймака, Эркетеневский улус—3 айм. Яндыко-Мочажный улус (центр Долбан)—7 аймаков.

НЕМЦЕВ ПОВОЛЖЬЯ АВТОНОМНАЯ ССР—центр гор. Покровск. 14 кантон. Вольск. кант., Голокарам. кант., Золотовск. кант., Каменский кант., Краснокутский кант. Красноярский кант., Марксштадтский, Медведицко-Крестово-Буеракский кант., Палласовский кант., Покровский к., Ровненский кант., Старополтавск. кант., Тонкошуровск. кант. Федоровский кант.

IX. УРАЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ—центр г. Свердловск. 16 округов, 207 районов.

Округа: Верхкамский (центр г. Усолье)—7 районов, Златоустовск.—5 районов, Ирбитский — 12 районов, Ишимский — 14 районов, Кунгурский — 13 районов, Курганский — 15 районов, Пермский — 19 районов, Пермяцкий (центр с. Кудинкор)—4 района, Сарапульский—14 районов, Свердловский—17 районов, Тагильский—15 районов, Тобольский—12 районов, Троицкий—12 районов, Тюменийский—13 район., Челябинский—15 районов, Шадринский—19 районов.

Примечание. В границах Госплана в Уральскую область входит Башкирская АССР. Центр—Уфа, 8 кантонов, 117 волостей.

X. СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ КРАЙ — центр г. Ростов-на-Дону. 6 автон. областей, 14 округов, 163 района.

В состав его входят:

Округа: Армавирский — 12 районов, Донецкий (центр гор. Миллерово)—8 районов, Донской (центр г. Ростов-на-Дону) — 12 районов, Кубанский (центр гор. Краснодар)—18 районов, Майкопский—5 районов, Сальский (центр с. Торговая) - 9 районов, Ставропольский—10 районов, Сунженский (центр ст. Слепцовская)—2 района, Таганрогский—6 районов, Терский (центр г. Пятигорск) — 16 районов, Шахтинский (центр г. Шахты) — 9 районов, Черноморский (центр гор. Новороссийск)—6 районов, гор. Владикавказ, гор. Грозный.

Примечание. В границах Госплана Сев.-Кавказский край составляет часть Кавказского края; туда входят, кроме того, Дагестанская АССР и ЗСФСР.

АДЫГЕЙСКО-ЧЕРКЕССКАЯ АВТ. ОБЛ. — центр гор. Краснодар. 2 округа, 19 районов.

ИНГУШЕТИЯ, АВТ. ОБЛ.—центр гор. Владикавказ. 3 района.

КАБАРДИНО-БАЛКАРСКАЯ АВТ. ОБЛ. — центр гор. Нальчик. 7 районов.

КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕССКАЯ АВТ. ОБЛ. — центр гор. Баталпашинск. 6 районов.

СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ, АВТ. ОБЛ. — центр г. Владикавказ. 4 района.

ЧЕЧЕНСКАЯ АВТ. ОБЛ.—центр г. Грозный. 11 районов.

ДАГЕСТАНСКАЯ АССР (в Северо-Кавказский край в его современных границах не входит). Центр — Махач-Кала. 10 уездов, 4 района, 42 уч. (волости).

XI. СИБИРСКИЙ КРАЙ — центр г. Ново-Николаевск. 16 окр., 1 автон. область, 231 район.

Округа: Ачинский—13 районов, Барабинский—17 районов, Барнаульский—16 районов, Бийский—18 районов, Каменский—13 районов, Канский—13 районов, Красноярский—12 районов, Кузнецкий (центр г. Ленинск-Кузнецкий)—11 районов, Минусинский — 8 районов, Ново-Николаевский—20 районов, Омский—21 район, Рубцовский—8 районов, Славгородский—13 районов, Тарский—10 районов, Томский—24 района, Хакасский (центр с. Усть-Абаканское)—4 района.

ОЙРАТСКАЯ АВТ. ОБЛ. — центр с. Улала. 10 аймаков (районов). Иркутская губ. временно подчинена Сиб. крайорганам, центр г. Иркутск, 3 уезда, 1 район, 26 вол., Бодайбинский промышл. район— 3 вол., Иркутский у.—9 вол., Киренский у.—5 вол., Тулуновский у.—9 вол.

XII. БУРЯТО-МОНГОЛЬСКАЯ АВТОН. С. С. Р.—центр г. Верхнеудинск. 9 аймаков (уездов), 61 хошун.

Агинский аймак—4 хошуна, Аларский аймак (центр с. Нарены)— 4 хошуна, Баргузинский аймак — 6 хошун., Боханский аймак (центр гор. Оса)—6 хошун., Верхнеудинский аймак—14 хошун., Троицкосавский аймак—9 хош., Тункинский аймак—6 хош., Эхирит-Булагарский аймак (центр с. Усть-Орда)—7 хошун., Коринский аймак (центр с. Кульское)— 5 хошун.

XIII. ДАЛЬНИЙ ВОСТОК—центр гор. Хабаровск.

1. АМУРСКАЯ ГУБ. — центр гор. Благовещенск. 3 уезда, 22 волости. Благовещенский у.—9 вол., Завитинск. у.—6 вол., Свободнинск. у.—7 вол.

2. ЗАБАЙКАЛЬСКАЯ ГУБ. — центр гор. Чита. 5 уездов, 43 волости. Борзинский у.—6 вол., Нерчинский у.—9 вол., Петровско-Заводский у.— 8 вол., Сретенский у.—9 вол., Читинский у.—11 вол.

3. КАМЧАТСКАЯ ГУБ. — центр гор. Петропавловск. 5 уездов, 11 вол. Анадырский у., (центр Ново-Мариинск), Гижигинск. у., Охотский у.—3 вол. Петропавловский у.—8 вол., Чукотский у. (центр Бухта-Уэклен).

4. ПРИМОРСКАЯ ГУБ. — центр Владивосток. 5 уездов, 32 волости. Владивостокский у.—8 вол., Николаевский на/А. у.—5 вол., Никольско-Уссурийский у.—7 вол., Спасский у.—7 вол., Хабаровский у.—5 вол.

XIV. КАЗАКСКАЯ (БЫВ. КИРГИЗСКАЯ) АВТОН. С. С. Р.— центр г. Кзыл-Орда, 7 губ., 1 авт. обл., 36 уездов, 599 вол.

1. АДАЕВСКИЙ УЕЗД (подчинен Казакскому ЦИК'у), центр г. Уил, 27 волостей.

2. АКМОЛИНСКАЯ ГУБ.—центр г. Петропавловск. 5 уездов, 59 вол. Акмолинский у., Атбасарский у., Кокчетавский у., Петропавловский у., Черлаковский у.

3. АКТЮБИНСКАЯ ГУБ.—центр гор. Актюбинск. 4 уезда, 74 вол. Актюбинский у.—35 вол., Тимирский у.—17 вол., Тургайский у.—8 вол. Челкарский у.—14 вол.

4. КУСТАНАЙСКАЯ ГУБ.—центр г. Кустанай. 4 уезда, 47 волостей. Кустанайский у.—17 вол., Денисовский у.—11 вол., Урицкий у.—8 вол., Федоровский у.—11 вол.

5. СЕМИПАЛАТИНСКАЯ ГУБ. — центр г. Семипалатинск. 6 уездов, 91 волость. Бухтарминский у. (центр с. Больше-Нарымское) — 10 вол., Зайсанский у.—10 вол., Каркаралинский у.—15 вол., Павлодарский у.— 25 вол., Семипалатинский у.—17 вол., Усть-Каменогорский у.—14 вол.

6. УРАЛЬСКАЯ ГУБ. — центр гор. Уральск. 5 уездов, 72 волости. Букеевский у. (центр г. Урда)—28 вол., Гурьевский у.—13 вол., Джамбейтинский у.—15 вол., Илекский у.—7 вол., Уральский у.—9 вол.

Примечание. Из состава Казакской Республики выделена Оренбургская губ. В границах Госплана она входит в Западно-Киргизскую область.

7. СЫР-ДАРЬИНСКАЯ ОБЛАСТЬ — центр гор. Чимкент. 6 уездов. Ак-Мечетский у., Аулиэ-Атинский у., Казалинский у., Ташкентский у., Туркестанский у., Чимкентский у.

8. ДЖЕТЫСУЙСКАЯ ОБЛАСТЬ — центр гор. Алма-Ата. 5 уездов. Алма-Атинский у., Джаркентский у., Талдыкурганский у., Урджарский у., Учаральский у.

9. КАРА-КАЛПАКСКАЯ АВТ. ОБЛ. — временный центр Турткуль. Внутреннее деление не установлено.

XV. ЯКУТСКАЯ АВТ. ССР. — центр гор. Якутск. 6 округов, 2 района, 29 волостей.

Верхоянский окр., Вилюйский окр., Колымский окр., Ленский окр., Олекминский окр., Якутский окр., Алдано-Тунгирский район, Темтонский район.

B. Украинская ССР — центр г. Харьков. 41 округ, 1 авт. ССР, 659 районов.

Округа: Артемовский—15 районов, Белоцерковский—21 район, Бердичевский—15 районов, Винницкий—20 районов, Екатериносл.—15 районов, Житомирский—15 районов, Запорожский—14 районов, Зиновьевский—18 районов, Изюмский — 10 районов, Каменецкий — 17 районов, Киевский—26 районов, Конотопский—15 районов, Коростенский—11 районов, Кременчугский—18 районов, Криворожский—14 районов, Купянский—11 районов, Лубенский — 16 районов, Луганский — 15 районов, Мариупольский — 15 районов, Мелитопольский — 20 районов, Могилевский — 16 районов, Нежинский- 12 районов, Николаевский—9 районов, Новгород-Северский—14 районов, Одесский—15 районов, Павлоградск.—13 районов, Первомайский—15 районов, Полтавский—24 района, Прилукский—14 районов, Проскуровский — 18 районов, Ровненский — 13 районов, Сталинский—13 районов, Старобельский—12 районов, Сумский—21 район, Тульчинский—18 районов, Уманский—19 районов, Харьковский—23 района, Херсонский—12 районов, Черкасский—23 района, Черниговский—15 районов, Шепетовский—11 районов.

Примечание. В границах Госплана УССР разделяется на Юго-Западную и Южную Горнопромышленную область, при чем к последней присоединяется Крымская АССР. Центр—гор. Симферополь, 10 районов: Бахчисарайский, Джанкойский, Евпаторийский, Карасубазарский, Керченский, Севастопольский, Симферопольский, Судакский, Феодосийский, Ялтинский.

МОЛДАВСКАЯ АВТ. ССР—центр гор. Балта, 11 районов.

C. Белорусская ССР — центр г. Минск. 10 окр., 100 районов.

Округа: Бобруйский—12 районов, Борисовский—9 районов, Витебский — 12 районов, Калининский (центр гор. Климовичи) — 10 районов, Минский—11 районов, Могилевский—10 районов, Мозырский—10 районов. Оршанский—10 районов, Полоцкий—9 районов, Слуцкий—7 районов.

D. Закавказская СФСР — центр гор. Тифлис, 3 республики, 1 догов. республика, 2 автон. республики, 2 автон. области, 57 уездов, 253 волости.

1. НАГОРН. КАРАБАХА, АВТ. ОБЛ.—центр г. Степанакерт. 4 уезда. Варрейнский у. (центр Ханашен), Джабатарский у. (центр Мардакерт), Дизский у. (центр Гадруд), Хаченский у. (центр Шуша).

2. ЮГО-ОСЕТИНСКАЯ АВТ. ОБЛ.—центр Цхинвали. 14 вол.

D_1. **Азербайджанская ССР**—центр гор. Баку. 1 авт. ССР, 1 авт. обл., 15 уезд., 63 волости.

Агдамский у.—4 вол., Агдашский у.—3 вол., Бакинский у.—8 вол., Ганджинский у. — 4 вол., Геокчайский у.—4 вол, Джебраильский у.—4 вол., Закатальский у.—3 вол., Казахский у.—4 вол., Кубинский у.—4 вол., Курдистанский у. (центр Абдалляр)—4 вол., Ленкоранский у.—5 вол., Нухинский у.—4 вол., Сальянский у.—5 вол., Шамхорский у.—3 вол., Шемахинский у.—4 вол.

КАРАБАХСКАЯ АВТ. ОБЛ.—центр Карабах.

НАХИЧЕВАНСКАЯ АВТ. ССР—центр г. Нахичевань. 3 уезда. Нахичеванский у., Ордубадский у., Шарурский у.

D_2. **Армянская ССР**—центр гор. Эривань. 9 уездов, 37 вол.

Даралагезский у. (центр Кишишкен)—2 вол., Делижанский у.—5 вол., Зангезурский у. (центр гор. Горис)—3 вол., Ленинаканский у.—7 вол., Лори-Бамбакский у. (центр гор. Караклиса)—4 вол., Мегринский у.—1 вол., Ново-Баязетский у.—4 вол., Эриванский у.—6 вол., Эчмиадзинский у.—5 волостей.

D_3. **Грузинская ССР**—центр г. Тифлис. 2 республ., 1 авт. обл., 26 у., 153 вол., в состав ее входят:

Ахалкалакский у.—4 вол., Ахалцыхский у.—4 вол., Борчалинский у. (центр г. Люксембург)—4 вол., Горийский у.—10 вол., Душетский у.—10 вол, Земо-Сванетский у. (центр г. Бечо)—4 вол., Зугдидский у.—7 вол., Кутаисский у.—7 вол, Лечхумский у. (центр г. Цагери)—5 вол., Озургетский у.—8 вол., Рачинский у. (центр г. Опи)—6 вол., Сенакский у.—7 вол., Сигнахский у.—7 вол., Телавский у.—8 вол., Тифлисский у.—8 вол., Шаропанский у. (центр г. Чиатуры)—7 вол.

АБХАЗСКАЯ ССР—центр г. Сухум. 5 уездов, 17 волостей. Гагринский у.—1 вол., Гудаутский у., Гумистинский у. (центр г. Сухум)—9 вол., Кодорский у. (центр. г. Очемчиры)—7 вол., Самурзикский у. (центр г. Гали).

АДЖАРСКАЯ АВТ. ССР—центр г. Батум. 5 уездов, 16 волостей. Аджарисцкалийский у.—3 вол., Батумский у.—3 вол., Кадийский у.—2 вол., Кобулетский у.—4 вол., Хулосский у.—4 вол.

E. **Узбекская ССР**—центр гор. Самарканд. 7 областей, 1 авт. респ., 29 уездов, 24 района, 260 волостей.

1. ЗАРЕВШАНСКАЯ ОБЛ. — центр гор. Старая Бухара. 3 уезда, 1 район, 18 волостей: Бухарский у. 6 вол., Гидждуванский у.—5 вол., Пермиминский у.—7 вол., Нуратинский район.
2. КАШКА-ДАРЬИНСКАЯ ОБЛ. — центр гор, Карши (Бак-Буди). 3 уезда, 13 волостей: Бек-Будинский у.—6 вол., Гузарский у.—3 вол., Шахризябский у.—4 вол.
3. САМАРКАНДСКАЯ ОБЛ.—центр гор. Самарканд. 4 уезда, 57 волостей: Джизакский у.—14 вол., Катта-Курганский у.—16 вол., Самаркандский у.—20 вол., Ходжентский у.—7 вол.
4. СУРХАГ-ДАРЬИНСКАЯ ОБЛ. центр г. Ширабад. 3 уезда, 10 вол. Байсунский у.—3 вол., Ширабадский у.—4 вол., Юрчинский у.—3 вол.
5. ТАШКЕНТСКАЯ ОБЛ.—центр г. Ташкент. 2 уезда, 26 волостей. Мирза-Чульский у.—7 вол., Ташкентский у.—19 вол.

6. ФЕРГАНСКАЯ ОБЛ.—центр г. Коканд. 4 уезда, 21 район, 69 вол. Андижанский у.—5 районов и 15 вол., Кокандский у.—6 районов и 21 вол., Наманганский у.—5 районов и 19 вол., Ферганский у.—5 районов и 14 вол.

7. ХОРЕЗМСКАЯ ОБЛ. — центр гор. Хива. 3 уезда, 24 волости. Гурланский у.—9 вол., Ново-Ургенчский у.—7 вол., Хивинский у.—8 вол.

8. КЕНИМЕХСКИЙ РАЙОН — подчинен Узбекскому ЦИК'у, центр гор. Кенимехс. 4 вол.

ТАДЖИКСКАЯ АВТ. ССР — центр гор. Дюшамбе, 1 автон. область, 1 уезд, 39 вол. Дюшамбинский у.—7 вол, Курган-Тюбинский у.—4 вол., Кулянский у.,—4 вол., Гармский у.—6 вол., Пенджикентский у.—6 вол., Ура-Тюбинский у.—6 вол., Горно-Бадакшанский у.—6 вол.

F. **Туркменская ССР** — центр гор. Полторацк, 5 округов, 26 районов.

Округа: Керкинский—6 районов, Ленинский—5 районов, Мервский—5 районов, Полторацкий—5 районов, Ташаузский—5 районов.

ОБЗОР ХОДА РАБОТ ПО РАЙОНИРОВАНИЮ СССР.

В виде общего явления районирование на территории Союза ССР проведено, главным образом, на окраинах его: в УССР, Туркменистане, БССР, а в РСФСР—на Урале, в Сибири, в Северном Кавказе, в Крыму, в Северо-Двинской и Астраханской губерниях. Проведенное первоначально в виде опыта в одной промышленной области (Урал) и одной сельскохозяйственной (Северный Кавказ), в настоящее время оно охватывает полукольцом огромную часть территории Союза, при чем в более центральных частях союзной территории также произведено районирование в отдельных административно-территориальных единицах губернского масштаба, как-то: в Тульской губернии, в Марийской области, а также в Немреспублике.

В настоящее время положение дел с районированием представляется в следующем виде:

Украина

После обсуждения вопроса о районировании в Совнаркоме УССР (август 1922 г.), 16 октября 1922 г. III Сессия ВУЦИК'а 7-го созыва признала целесообразным переход на трехстепенную систему управления. Затем, в течение 6 месяцев велась подготовительная работа по районированию и в начале 1923 г. волости были заменены районами, уезды—округами, и сельское управление подверглось коренной реорганизации. Губернская сетка не снималась на Украине до осени 1925 г.

В виду спешности, с которой производилась реформа, при районировании были допущены некоторые ошибки, особенно в части конструкции районов и сельских советов.

IV Сессия ВУЦИК'а 7-го созыва, по заслушании доклада Центральной Административно-Территориальной комиссии, постановила внести в низовое районирование Украины ряд кор-

рективов, которые и проводились в течение 1924 года. Коррективы эти заключались в том, что населенные пункты в 1.000 жителей все должны иметь свои сельсоветы; объединение же населенных пунктов, не могущих иметь самостоятельных сельсоветов, допустимо лишь при радиусе расстояния не свыше 5 верст.

В конце 1924 г. (постановлением III Сессии ВУЦИК'а 8-го созыва) на территории Одесской и Подольской губерний была образована Молдавская автономная республика в составе 11 районов.

Площадь УССР равна 405.000 кв. верст, с населением в 26.300.000 человек. На Украине до районирования имелось 12 губерний, 102 уезда, 1.898 волостей и 15.696 сельсоветов. В настоящее время там имеется одна автономная республика (Молдавская), 41 округ, 658 районов и 9.286 сельсоветов, при чем к этой последней цифре необходимо прибавить еще 1.200 сельсоветов, которые образуются вследствие директив ЦИК УССР о разукрупнении сельсоветов.

Сравнительная величина округа, уезда, района, волости и сельсовета (до и после их укрупнения) выражается на Украине следующей таблицей:

	Площадь	Среднее количество населения	Количество населенных пунктов
Округ	7.453 кв. в.	498.000 чел.	747
Уезд	3.970 „ „	238.000 „	397
Район. . . .	573 „ „	37.252 „	57
Волость . . .	204 „ „	13.223 „	26
Сельсовет укрупнен. .	43 „ „	2.825 „	4,3
Сельсовет прежн. . .	25 „ „	1.876 „	2,5

Главная масса сельсоветов (65,8%) имеет от 1.000 до 3.000 человек; свыше 3.000 человек имеет 26% и меньше 1.000 человек всего 7,4%.

Расстояние от центра сельского совета до селения в 79,5% населенных пунктов—4 версты; 18,5% населенных пунктов имеют расстояние до центра сельсовета от 5 до 10 верст и 2% свыше 10 верст. Расстояние от сельсовета до районного центра, в среднем,—12,3 версты. Всего населенных пунктов с количеством жителей в 1.000 и более человек на Украине около 7.000, а односеленных сельсоветов выделено в них 1.975, или 28,2%.

Переукрупнение сельсоветов на Украине обратило на себя внимание как правительства УССР, так и Комиссии ЦИК Союза ССР по районированию. На места была дана директива разукрупнить сельсоветы с таким расчетом, чтобы расстояние между центром сельсовета и населением не превышало 3-х верст, и чтобы сельсовет обслуживал не свыше 1.000 человек. Впоследствии, в виду бюджетных соображений, это расстояние было увеличено до 5-ти верст.

Вообще в первоначальную сетку новых административно-хозяйственных единиц пришлось ввести ряд крупных изменений, руководствуясь требованиями административного удобства и экономического тяготения, а отчасти и по соображениям национального единства (создание национальных районов); всего было возбуждено 401 ходатайство местных органов об административной перестройке, при чем была замечена нездоровая тенденция мест переукрупнять районы ввиду бюджетных соображений. Эта тенденция была ликвидирована.

Районирование на Украине, сократив количество административных единиц, дало возможность сократить общее количество сотрудников в советских учреждениях с 26.749 до 22.557 человек, т.-е. на 15,6%.

Райисполком на Украине оказался центром жизни района в отличие от ВИК'ов, которые были органами чисто-административными. Бюджеты районов крепнут: за год районный бюджет вырос в доходной части от 18 до 24%, в расходной—от 19,5% до 23%; в 1923—1924 г. бюджет района выражался в сумме—30.000 рублей, в следующем году он достигает уже 55.000 руб., а в некоторых районах доходит до 95.000 руб.; при этом расходы на содержание административного аппарата относительно уменьшились: с 36,9% до 31,9%; расходы на народное образование, напротив, возросли: с 33,7% до 39,6%; точно так же как и на здравоохранение: с 9,2% до 11,9%. Телефонная связь с РИК'ом установлена в огромном количестве РИК'ов (от 84 до 94%). До районирования вся мелкая промышленность (мельницы, маслобойки и т. п.) находилась в ведении уездных совнархозов; теперь же она передана РИК'ам.

Район на Украине получил почти полностью права уисполкома и территорию в шесть раз меньшую уезда; он стал гораздо ближе к населению, обслуживая его не только в административном, но и в хозяйственно-культурном отношениях. Район нельзя рассматривать как волость, а скорее как размельченный уезд. Ошибки, допущенные при низовом районировании Украины, в настоящее время исправляются.

Белоруссия

VI Съезд Советов БССР, бывший в марте 1924 года, отметил, что Советская Белоруссия с достаточной полнотой охватывает собой все особенности, которые выделяют Белоруссию в особый район в экономическом, культурно-бытовом и национальном отношениях. Съезд поручил правительству БССР подготовить и провести новое администрирование БССР к 1 октября 1924 года.

В виду этого, правительство БССР приступило к подготовке районирования, которое было окончательно утверждено Президиумом ЦИК БССР 2 января 1925 года.

Белоруссия занимает территорию мерою 96.448 кв. вер., с населением 4.171.886 человек. В результате произведенного районирования, эта территория, вместо 15 уездов, 227 волостей и 3.405 сельсоветов, разделена на 10 округов, 100 районов и 1.202 сельсовета. Площадь округа, в среднем, равна 9.645 кв. верст, население его—417.188 человек. Величина районов Белоруссии крайне разнообразна. В среднем, район занимает территорию в 964 кв. версты, количество населения в районе, в среднем, составляет 41.718 человек, но наиболее многочисленная группа (36 районов) содержит от 25 до 35 тыс. жителей. Сельские советы в Белоруссии крайне разнообразны по территории: от 28 кв. верст до 472 кв. верст (в Туровском районе). Наличие таких огромных сельсоветов объясняется крайне редким населением их.

Бюджет БССР в 1924—25 г. увеличился, по сравнению с предыдущим годом, на 36,25%, что указывает на быстрый темп развития хозяйственной жизни и на развитие культурно-хозяйственных потребностей. Построенные впервые, районные бюджеты БССР определяются в общей сумме в 5.829.245 руб., т.-е. 58.000 р. на район. Если учесть процент обслуживания населения деревни городскими аппаратами, то расходы по обслуживанию непосредственно крестьянства определяются в 58,74% всего местного бюджета, определившегося в 15.193.505 руб. В 1924—25 г., по сравнению с предыдущими годами, произошло сокращение штатных единиц с 28.966 до 24.024; заработная плата, напротив, увеличилась на 29%.

К числу отрицательных сторон районирования БССР следует отнести переукрупнение сельских советов: при укрупнении сельсоветов за норму было принято, что сельсовет должен насчитывать от 2.000 до 4.000 человек, с радиусом в 5 верст.

Урал

Урал был окончательно подготовлен к районированию в феврале 1923 года. Летом 1923 г. на сессиях Губисполкомов Уральской области были проработаны проекты положений о новых областных органах и установлен календарный план районирования Урала. 18 июля 1923 года Президиум ВЦИК вынес постановление о фактическом проведении районирования Урала,а в сентябре и октябре того же года в Комиссии ВЦИК по районированию было выработано Положение об Уральской области. В сентябре 1923 г. были организованы Областная и Губернские ликвидационные комиссии.

В течение ноября происходили на Урале Окружные Съезды Советов. 3 ноября 1923 г. III Сессией ВЦИК было принято в окончательном виде Положение об Уральской области, а 12 ноября Президиум ВЦИК утвердил границы и центры округов Урала; 10 декабря в Екатеринбурге был созван Уральский Областной Съезд Советов. Областной Съезд, заслушав доклад о районировании Урала, констатировал достигнутые районированием разгрузку в работе центральных органов власти, приближение власти к населению, упрощение и удешевление аппарата управления. При этом Съезд отметил необходимость особенно внимательного подхода к низовому районированию и выработал ряд принципов районного деления.

Работа по образованию районов и перестройка сельских советов, в основном, была закончена лишь к марту 1924 года.

Территория Уральской области, включая Тобольский Север, занимает 1.450.000 кв. верст (без Тобольского Севера — 530.000 кв. верст); население области—6.208.000 человек. Эта территория разделена на 16 округов, 207 районов и 3.211 сельсоветов. До районирования территория Уральской области имела 7.080 административных единиц, теперь их 3.430, при чем число районов, по сравнению с числом волисполкомов, сократилось в $4^1/_2$ раза, а число сельсоветов, сравнительно с их прежним числом, сократилось в 2 раза. Средняя величина округа—97.000 кв. верст (без Тобольского Севера—38.000 кв. верст), населения 404.000 чел., среднее расстояние от окружного до областного центра—321 в. В округе имеется, в среднем, 13—14 районов. Район на Урале представляет из себя территорию в 7.100 кв. верст (без Тобольского Севера—2.100 кв. в.), с населением, в среднем, в 27.400 человек; в районе имеется, в среднем, 112 насе-

ленных пунктов. Среднее расстояние от районного центра до окружного города—117 верст, радиус района—20 верст. В районе имеется в среднем, 16 сельсоветов. Сельсовет представляет из себя площадь в 450 кв. верст (без Тобольского Севера—170 кв. верст), с населением в 1.800 человек. Среднее расстояние от центра сельсовета до населенного пункта 4 версты, а от сельсовета до РИК'а—21 верста. До районирования губерния на Урале имела, в среднем, (за исключением Тобольского Севера) 192.000 кв. верст, с населением в 1.600.000 челогек. При районировании округ, занявший место губернии, занимает территорию в 6 раз меньшую и обслуживает количество населения, меньшее в 4 раза. Прежний уезд, с площадью в 22.000 кв. верст и с населением в 246.000 жителей, заменен районом, в 8 раз меньшим по площади и в 9 раз меньшим по населению. Этим обусловлено приближение органов власти к населению. В виду общего сокращения административных единиц явилось возможным сократить количество сотрудников, при чем, главным образом, сократился управленческий аппарат (на 38,7%), число же сотрудников на местах (агрономы, землемеры, работники просвещения, здравоохранения и проч.) сократилось лишь на 12,1%. Общее сокращение штатов выразилось в 22,7%.

Уменьшение количества административных единиц и сокращение штатов позволили значительно повысить политическую и техническую квалификацию работников, особенно работников низового аппарата. Изменился и состав районных исполкомов сравнительно с ВИК'ами (процент коммунистов повысился с 49,6% до 81%, рабочих с 12,6% до 20,9%; процент неграмотных в РИК'ах совершенно отсутствует). В сельских Советах также значительно возрос процент коммунистов,—рабочих и женщин. Округ и район, стоящие ближе к сельскому Совету, могут уделять большее внимание к нему, чем прежняя губерния и уезд. О действительном приближении аппарата власти к широким массам свидетельствуют отзывы населения и отчеты мест.

Районирование безусловно отразилось на бюджете области, который обнаруживает весьма быстрый рост. С 1922—23 года он вырос в 4 раза, а по отношению к фактическому исполнению бюджет 1924—25 года, по сравнению с бюджетом 1923—24 года, увеличился в доходной части на 46%, а в расходной—на 51%. Государственный бюджет области по доходу в 1924—25 году исчисляется в 72,6 мил. руб. с транспортом и связью, и в 37,1 мил. руб. без транспорта и связи. Увеличение, сравнительно с предыдущим годом, на 64%.

Уральская область из дефицитной в 1922—23 и 1923—24 г.г. не только превратилась в бездефицитную, но в ней государственные доходы в 1924—25 г. значительно превышают расходы. Вместо полученных из центра 7.000.000 руб. на покрытие расходов по госбюджету, в текущем году предвидится излишек доходов над расходами в сумме около 10 мил. руб. Если же исключить из расходов финансирование промышленности и скупку золота и платины, то превышение доходов госбюджета над расходами превысит 25.000.000 руб.

Отмечавшаяся ранее маломощность районных бюджетов изживается, и роль и удельный вес их увеличиваются. Районное хозяйство крепнет, нагрузка районного бюджета увеличивается.

Удельный вес районного бюджета в общем своде области занимает в текущем году по расходам 29,5%, на 1925—26 год увеличивается до 46%. По расходам на душу изменения в районном бюджете следующие: 1923—24 г.—89 коп., 1924—25 г.—1 р. 70 коп., 1925—26 г.—3 р. 30 коп. По подсчетам ОблФО, на долю деревни приходится от 65 до 70% всех расходов по области. Неналоговые доходы увеличились на 57% по сравнению с предыдущим годом, налоговые—на 21%.

По отношению к промышленности отмечается весьма заметный рост продукции и доходности предприятий, в связи с более технически рациональной и экономически выгодной организацией производства (трестирование крупной промышленности и концентрация производства, объединение в промкомбинаты средней промышленности, увеличение экономической мощи предприятий, рациональное использование оборотных средств, сокращение накладных расходов по управлению, увеличение кредитоспособности предприятий).

Все промкомбинаты, за исключением одного, дали прибыль. Количество заводов и рабочих в 1924—25 г. в промкомбинатах возросло. Затрачены значительные средства на восстановление промышленности. Товарная продукция промкомбинатов в 1923—24 г. составляла 15,8 миллонов рублей, а на первое полугодие 1924—25 г.—12 миллионов рублей.

Оздоровление промышленности выражается в восстановлении основного капитала и в накоплении капитала. Затрата капитала на новые постройки, капитальный ремонт и оборудование по крупной промышленности за 1923—24 г. выразились в 12.639 тыс. руб., в 1924—25 г. (смета)—в 23.253 тыс. руб. По 8 трестам чистое накопление капиталов выражается в 12 мил. руб (20% от суммы их оборотного капитала).

Общий подъем хозяйства Урала характеризуется следующими цифрами:

валовой сбор хлебов	в 1923 г.	123 мил. пуд.		
„ „ „	„ 1924 г.	188 „ „	(увелич. на 53%)
покупательн. способн. насел.	„ 1923—24 г.	40 мил. руб.		
„ „ „	„ 1924—25 „	65 „ „	(увелич. на 62%)
товарооборот	„ 1923—24 „	400 „ „		
„	„ 1924—25 „	600 „ „	(увелич. на 50%)
хлебозаготовки	„ 1923—24 „	8,7 мил. пуд.		
„	„ 1924—25 „ (по 1 марта)	38 „ „	(увелич. на 834%)

рост посева 1924 г. против 1923 г. увеличился на 26,9%
рост рабочего скота 1924 г. против 1923 г. увеличился на 11,1%
„ крупного рогатого скота „ „ „ „ 42,2%

В смысле улучшения работы земорганов районирование улучшило работу земельных комиссий, устранило в значительном числе случаев несовпадение лесничеств, агрономических, ветеринарных и землеустроительных участков с административными границами и увязало на территории районов работу указанных органов, увеличив квалификацию агрономических и ветеринарных работников. Значительное достижение имеется в смысле укрепления аппаратов народного образования и здравоохранения и упрощения аппаратов в области труда, связи, статистики и социального обеспечения.

Отрицательными сторонами районирования на Урале является недостаток квалифицированных работников. Кроме этого, наблюдается неправильный подход к построению районного бюджета, неправильное распределение между районами надбавок сельско-хозяйственного налога, перегиб палки в сторону поступления штрафных сумм, случайность определения в районном бюджете отдельных доходных статей, сокрытие сельсоветами своих источников дохода из опасения, что эти доходы будут отобраны райисполкомом. Последнее обстоятельство ставит на Урале вопрос о создании сельского бюджета, к которому, однако, следует подойти с большой осторожностью, ибо он может ослабить районный бюджет без гарантии стать реальным сельским бюджетом. К числу отрицательных сторон также следует отнести слишком большую перегруженность районов работой по собиранию справок, сведений, расчетов и т. п., требуемых округами. В этом безусловная опасность обюрокрачивания аппарата РИК'ов.

Северный Кавказ.

Постановление Президиума ВЦИК о районировании Северо-Кавказского края (Юго-Востока) последовало 13 февраля 1924 года. Согласно этому постановлению, реформа районирования края должна была начаться с организации районов и ликвидации уездов, после чего опрегелялась окружная система. При этом Комиссии ВЦИК по районированию было поручено проработать ооложение о Северо-Кавказском крае, сетку округов и районов и план проведения реформы. Руководство работой по районированию края было возложено на Крайэкономсовет Юго-Востока России, пополненный председателями ГИК'ов и ЦИК автономных областей, входящих в край.

В начале марта 1924 г. в Ростове происходил расширенный пленум Крайэкономсовета, на котором подробно обсуждались связанные с районированием вопросы (в частности был принят в основе проект Положения о крае). После мартовского пленума был созван ряд совещаний с представителями краевых органов. При этом краевым ведомственным органам было предложено дать свои отзывы по проекту Положения о правильности намеченных районных центров, при чем каждому ведомству было поручено разработать сеть своих учреждений по краю. К маю 1924 года на местах уже прошли междуведомственные совещания, на которых разрешались вопросы о границах организуемых округов. 2 июня 1924 года Президиум ВЦИК утвердил сетку округов и районов Северо-Кавказского края и установил порядок созыва районных, окружных и областного съездов советов. 8 июля 1924 года Комиссия ВЦИК по районированию утвердила Положение о Северо-Кавказском крае и представила его на утверждение Президиума ВЦИК. Крайэкономсовет был реорганизован в Крайисполком. Тогда же, на первом пленуме Крайисполкома, было постановлено образовать округа и районы края, согласно сетки, утвержденной Президиумом ВЦИК 2 июня, и приступить к проведению районирования во всех автономиях края.

30 января 1925 года состоялся I Северо-Кавказский краевой Съезд Советов. Краевой Съезд признал вполне целесообразным переход на краевую, окружную и районую систему управления, признал правильным проведение внутреннего районирования, а также вынес постановление о производстве учета опыта произведенной реформы и о необходимости расширить бюджетные права края и внести коррективы в положение о сельских Советах Северного Кавказа.

До районирования, Северо-Кавказский край в своем составе имел 2 области, 2 губернии, 1 автономную республику, 4 автономных национальных области и 1 автономный город,—всего 10 административных единиц губернского масштаба с подразделениями на 43 административные единицы меньшего масштаба. Территория края до районирования занимала пространство 245.888 кв. верст. После проведения районирования на Северном Кавказе образовался 21 округ на территории 248.085 кв. верст, с населением в 7.551.557 человек. Средняя площадь округов Северо-Кавказского края—13.057 кв. верст, среднее население—359.598 человек. Полностью районирование проведено в 13 - ти русских округах Северного Кавказа и в Адыгейской (Черкесской) автономной области, остальные же автономные области находятся в процессе подготовки к такому переходу.

Эти 13 округов насчитывают 113 районов (8 — 9 районов на каждый округ), при чем средняя величина района выражается в 1.846 кв. верст, с населением около 40.000 человек.

Радиусы расстояний районных центров от сельских Советов крайне разнообразны по величине, в зависимости от плотности населения от 45 до 115 верст. В округах средней плотности это расстояние определяется в 60 верст; до районирования это расстояние в губерниях со средней плотностью (например, Ставропольская губ.) составляло 120 верст. Сельских Советов в указанных 13-ти округах 1.327 с 6.171 населенными пунктами. Среднее число сельсоветов в районе 12. Среднее число населенных пунктов в сельском Совете 5. Население сельских Советов в некоторых округах достигает 10 тысяч человек и нигде не падает ниже 1.000 человек, составляя в среднем свыше 3.000 человек. Это объясняется существованием селений с весьма значительным количеством жителей. Среднее расстояние от населенного пункта (считая самые мелкие поселения) $6^1/_2$ верст.

Районирование дало сокращение штатов, составившее экономию (исходя из прежних ставок) в 2.655.000 рублей. Вообще с точки зрения укрепления бюджета районирование сыграло положительную роль и представило возможность отпустить дотации автономным областям за счет более сильных округов. Районный бюджет составляет $33^0/_0$ краевого бюджета по доходам и $38^0/_0$ по расходам. Предполагается ввести всюду, где только представится возможность, сельский бюджет, так как опыт Кубани дал в этом отношении благоприятные результаты.

Районированию приписывается благоприятная роль в отношении сельского хозяйства: более правильно прошла борьба с неурожаем, упорядочилось дело с хлебозаготовками.

Половина местной промышленности благодаря районированию передана в краевые тресты и прекратились нередкие споры о том, признать ли то или другое предприятие местным или республиканским. В результате сократился управляющий аппарат и значительно увеличилась продукция. Производственная программа в объединенных предприятиях увеличилась по сравнению с прежним на 100%, а вообще по Северо-Кавказской промышленности на 30—40%. Наблюдается также увеличение числа школ и лечебных заведений.

В смысле национального момента, вопрос о взаимоотношениях краевой власти с автономиями разрешен довольно удачно. Точно так же изживается рознь между казачеством и крестьянством. На окружных и районных съездах и на совещаниях беспартийных, а также в широких массах населения реформа встречает одобрение.

К отрицательным сторонам районирования на Северном Кавказе следует отнести трудность качественного подбора работников. Нельзя также считать нормальной слишком крупную нарезку сельсоветов.

Северо-Двинская губерния

До районирования Северо-Двинская губерния делилась на 3 уезда, 97 волостей и 165 сельсоветов. Общая площадь губернии—89.214 кв. верст, с населением в 632.558 человек. Губерния разделяется ныне на 19 районов и 215 сельсоветов. Район имеет в среднем 4.959 кв. верст, с населением в 35.395 человек. В каждом районе имеется в среднем 12 сельсоветов. Радиус обслуживания обжитой площади района—32,5 верст (радиус уезда равняется от 15 до 300 верст, а радиус волости 15—25 верст). Площадь сельсовета в Северо-Двинской губернии 410 кв. верст, при населении 3.045 человек. Расстояние от селения до сельского Совета 5 верст. Районирование приблизило аппарат власти к населению, приблизительно, в 2,7 раза.

Штаты сельсоветов и ВИК'ов после проведения реформы не сократились, а несколько увеличились (на 64 человека). Но в виду ликвидации уездов произошло сокращение штатов на 14,06%. Это дало возможность увеличить ставки заработной платы низовым работникам (раньше предсельсовета получал 6—8 руб. в месяц, теперь он получает 16—25 руб.). В ВИК'ах

председатель получал 10—12 руб., теперь предвика получает 52—72 руб. в месяц). Также более чем вдвое возросли ставки библиотекарей, избачей, агрономов, фельдшеров и т. п. Это обстоятельство, в связи с переброской в районы уездных работников дало возможность сильно поднять квалификацию низовых работников.

Районы Северо-Двинской губернии представляют из себя очень сильные организации не только в хозяйственном, но и в культурном отношении. В каждом районе (уже не говоря об Устюгском, включающем город Великий Устюг), имеется 1—2 больницы, 2—4 фельдшерских пункта, 15—20 школ первой ступени, библиотеки, народные дома, избы-читальни, клубы и проч. В некоторых районах имеются и школы второй ступени. Ветеринарная часть в районах представлена в виде ветеринарно-фельдшерских пунктов, а в части районов (30%) имеются и ветеринарные лечебницы. В районах имеются районные агрономы, случные и прокатно-зерноочистительные пункты, а в некоторых, сверх того, опытные поля.

Райисполкомы Северо-Двинской губернии обнаружили за небольшой период существования свою способность к установлению связи с населением района и к живой и интенсивной хозяйственной работе. Они уже пользуются у населения значительным авторитетом.

В связи с районированием произошла полная увязка работы районных исполкомов с сетевыми ведомственными учреждениями, а также значительно улучшилась связь: телеграфная и телефонная связь имеется с 17 РИК'ами из 18-ти. Бюджет низовых органов также значительно окреп: в 1923/24 г. он составлял 10% губернского, теперь же он составляет 36% губернского бюджета (в доходной части). Экономия, происшедшая вследствие районирования выражается в 150—200 тысяч рублей. Она будет брошена на постановку радио-связи губернского центра с сельскими Советами и на расширение сети школ.

В отношении сельского хозяйства, в связи с произведенной реформой, замечается стихийный переход крестьян к многополью (переходят пачками, по 50 деревень сразу). Крепнет сельско-хозяйственный кредит: раньше было 24 кредитных товарищества, теперь их 69. В области сельско-хозяйственной кооперации, организации прокатных, случных и проч. пунктов, всюду замечается небывалый интерес крестьянства и стремление к организации.

В сфере промышленности районирование вызвало разгрузку губотдела местного хозяйства от мелких кустарных предпри-

ятий: кожевенные, кирпичные и др. заводы, ранее бывшие в ведении ГОМХ, переданы РИК'ам.

Население относится к реформе положительно. Когда на губернском съезде был поднят вопрос о передаче некоторых районов Архангельской и Вятской губерниям, с мест были сделаны населением заявления о нежелании перехода из Северо-Двинской губернии.

Крым

Крымская АССР была вторично районирована, согласно постановления Президиума ВЦИК от 28 сентября 1923 г. Она занимает территорию в 22.660 кв. верст, с населением в 579.739 человек. Первоначально республика делилась на 14 районов, в настоящее время число районов—10. Сельских советов в Крыму 141, населенных пунктов—1.648. Площадь районов—2.260 кв. верст, население—2.240 человек. Относительно учета опыта районирования не имеется данных.

Республика Немцев Поволжья

Районирование Немреспублики было произведено в 1922 г. Всего в республике имеется 14 кантонов (районов), со средней площадью кантона в 1.718 кв. верст и с населением 37.137 человек. Кантоны разделяются на сельсоветы со средним количеством жителей 1.708 человек. Расстояние между гор. Покровском (центр республики) до кантонного центра—87,1 верст, между Покровском и центром сельсовета—96 верст, между Покровском и населенными пунктами, в среднем, 104,7 верст. Что касается расстояния между центром кантона и сельсоветом, то оно определяется в 18,9 версты, а между кантоном и населенным пунктом—22,5 версты.

Тульская губерния

Районирование Тульской губернии было решено постановлением Президиума ВЦИК 20 июля 1924 г. Вместо прежних 11 уездов и 229 волостей образовано 8 уездов и 55 районов. При этом средняя площадь тульского района определялась в 375 кв. верст, а сельсовета—в 27 кв. верст; население района равнялось 29.696 человек, сельсовета—2.127 человек. Среднее расстояние между центром района и населенным пунктом определялось в 12 верст.

Характерной особенностью тульского района являлось временное сохранение уездной сетки. Уезды в Тульской губернии остались такой же ненужной надстройкой, как и губернии на Украине, и содержание их аппарата, хотя и сильно урезанного, ложилось лишь бременем на местный бюджет. Поэтому судить о результатах низового районирования в Тульской губернии невозможно. Постановлением Президиума ВЦИК от 31 августа 1925 года число районов в Тульской губернии (уже сокращенное до 49, в виду отхода Новосильского уезда к Орловской губернии) сокращено до 41; в течение текущего бюджетного года произойдет упразднение всех уездов, кроме Ефремовского, с доведением числа сельских Советов до 1.100 при новой группировке районов и разукрупнении сельских Советов. Предполагаются иные размеры районов и сельсоветов, и, разумеется, будет иное количество населения, другие расстояния.

Марийская автономная область

Область образована в марте 1921 г. из Козьмодемьянского и Краснококшайского уездов Казанской губ. и части уездов Уржумского и Яранского Вятской губернии. Позднее в состав области был включен еще ряд селений из Вятской и Нижегородской губ., Татреспублики и Чувашской области.

Марийская автономная область районирована постановлением Президиума ВЦИК 28 августа 1924 г. Она разделяется на 9 кантонов (районов). Средняя территория кантона—2.013 кв. верст, сельсовета—122 кв. версты. Среднее расстояние между селением и кантисполкомом—22 версты, между сельсоветом и кантисполкомом—20 верст, между селением и сельсоветом—4 версты. Среднее расстояние от Краснококшайска (областной центр) до кантисполкома 80 верст, до сельсовета—82 версты, до селения—83 версты.

Средняя цифра населения кантона—51.000 человек, сельсовета—3.040 человек. Количество сельсоветов до районирования было 343, стало 161.

Прежде Марийская область разделялась на три крупных кантона, при чем сохранились прежние уездные и волостные границы, но совершенно не были учтены экономические, географические и бытовые признаки. По сравнению с прежним делением на три крупных кантона, современное деление Маробласти называется „мелко-кантональным“. Оно повлекло за собой удешевление и упрощение аппарата и приближение его к населению.

Штаты кантона установлены в зависимости от количества входящего в него населения, от 7 до 20 человек. Некоторыми работниками ставился вопрос о дальнейшем размельчении кантонов, но течение это является маложизненным. В настоящее время Вятско-Ветлужское оргбюро принимает меры к учету опыта по организации кантонов.

Сибирь

Работы по низовому районированию Сибири начались с августа 1923 г., при чем с 4 февраля 1924 г., после того, как Президиум ВЦИК разрешил Сибревкому самостоятельно производить укрупнение волостей, низовое районирование могло осуществиться фактически и закончилось летом 1924 года.

На основе уже проведенного низового районирования было приступлено к разработке окружной сетки. В заседании Сибревкома 7 января 1925 г. был принят проект образования на территории Сибири 17 округов, утверждены их состав и центры.

25 мая 1925 г. Президиумом ВЦИК было вынесено постановление об образовании Сибирского края и определены сроки созывов районных, окружных и Областного Съездов Советов, (эти сроки постановлением от 10 августа передвинуты на один месяц.

Проект Положения о Сибирском крае прорабатывался в течение июня 1925 г. в Комиссии ВЦИК по районированию, принят Президиумом ВЦИК и утвержден II Сессией ВЦИК 12-го созыва. (В течение августа—октября производилось разукрупнение сельсоветов и утверждение сетки).

В течение октября — ноября 1925 г. были закончены окружные съезды в Сибири, а 4 декабря созван I Краевой Съезд Советов.

Сибирский край, вместе с Иркутской губ., которая входит в край условно, до разрешения вопроса о создании Ленско-Байкальской области, имеет территорию в 3.612.580 кв. верст, с населением в 8.053.154 человек. Без Иркутской губернии площадь Сибирского края равна 2.872.952 кв. верст, с населением в 7.313.150 человек. На этой территории образуется 16 округов, 1 автономная область (Ойратская), 231 район и 4.095 сельских Советов (до районирования их было 8.100).

Иркутская губерния сохраняет прежнее административное деление. Средние цифры по округам Сибири—территория 85.130 кв. верст (исключая Туруханский край), население 416.286 человек. На округ приходится в среднем 13,5 районов, находящихся от центра округа на расстоянии 102 верст. Район Сибири имеет в среднем 6.265 кв. верст, с населением 26.517 человек. До районирования на 1 волость приходилось 17 населенных пунктов и 9 сельсоветов, на каждый район приходится в среднем 62 населенных пункта, 16 сельсоветов, для которых средние цифры таковы: площадь—697,8 кв. верст, население—1.670 человек. В настоящее время происходит разукрупнение сельских Советов приблизительно на 40% с тем, чтобы в каждом селении, имеющем 600 и более жителей, образовался сельский Совет с присоединением к нему мелких селений, расположенных от него на расстоянии 6—7 верст.

Туркменистан

Немедленно после нацразмежевания в конце 1924 года Туркменская ССР перешла к новому административному делению. Было организовано 5 округов (2 из Туркменской части, 2 из Бухарской и 1 из Хорезмской) и 26 районов. С середины апреля 1925 года Туркменский ЦИК приступил к организации сети аульных Советов, укреплению новых районов и фактической ликвидации уездных, вилайетных и волостных аппаратов. Для этой цели при ЦИК ТуркССР была образована специальная административная комиссия, которая и вела работы по оформлению районирования и налаживанию нового советского аппарата. Работы производились через специальных уполномоченных, выезжавших на места для фактической организации РИК'ов и аулсоветов, и в настоящее время заканчиваются.

Положительными результатамм районирования можно пока считать:

1) установление единообразия в административном делении, т.-е. уничтожение той пестроты, которая существовала раньше (область, уезд, волость, аулсовет, вилайет, туман, кент, шуро); 2) уменьшение количества волостей или заменяющих их административных делений.

Дальний Восток

Толчком к практическому осуществлению реформы районирования послужил вначале съезд по районированию Восточной Сибири в феврале 1924 г. в Чите. Постановления этого съезда перерабатывались на совещании представителей—Дальплана и Губпланов, созванного в Хабаровске в начале сентября 1924 г. По заданиям этого совещания было приступлено к разработке окружной и районной сетки (описание округов и районов) и к составлению проекта о Дальне-Восточном крае.

17 июня 1925 г. Комиссия ВЦИК по районированию, обсудив вопрос о районировании ДВО признала, что вопрос о районировании ДВО недостаточно разработан для немедленного проведения районирования ДВО в краевом и окружном масштабе, и создала подкомиссию для проработки внешних границ ДВО и сетки округов. 10 августа 1925 г. Президиум ВЦИК постановил районирование ДВО отложить. Между тем, на Дальнем Востоке продолжались работы по проведению реформы. 14 августа 1925 г. Дальревком учредил краевую и окружные комиссии по районированию и утвердил календарный план подготовительных работ.

Секретариат ВЦИК на заседании 8 октября 1925 г. признал возможным принципиально согласиться на образование Дальне-Восточного края с тем, чтобы календарные сроки проведения реформы были установлены дополнительно.

По ДВО намечено пока к образованию 9 округов и 73 района. 8 октября особая подкомиссия комиссии по районированию установила необходимость проработки и проверки окружной системы и согласованности ее с районным делением.

Северо-Западная область

Северо-Западная область включает в себе губернии: Ленинградскую, Псковскую, Новгородскую, Череповецкую, Мурманскую. В области всего намечается 11 округов. Пока в области произошло значительное укрупнение волостей, при чем укрупнение это далеко не всюду произведено по методам создания районов. Ввиду этого районная сетка в области не будет совпадать с сеткой существующих укрупненных волостей.

В настоящее время следует признать, что в Северо-Западной области система внутреннего районирования окончательно еще не проработана. Если в Ленинграде будет создан Област-

ной Исполнительный Комитет с временным сохранением губернской и уездно-волостной системы, тогда дело внутреннего районирования области пошло бы совершенно иным темпом, чем оно идет до сих пор. К созданию области, как единой экономической и административной единицы, Север-Западный край подготовлен вполне. Взаимоотношения с Карельской республикой и с областной властью регулируются особым соглашением между ЦИК КАССР и ЭКОСО Сев.-Зап. области.

Северо-Восточная область

Северо-Восточная область намечается в составе губерний: Архангельской, Вологодской, Северо-Двинской и А. О. Коми. В указанных губерниях имеется 12 уездов и 130 волостей (кроме области Коми).

Северо-Восточная область предполагается в составе 8 округов и 94 районов. В Северо-Двинской губернии районирование уже произведено (снята уездная сетка и образовано 16 районов). Окружная и районная сетка области проработана, выработан и проект Положения об области. Область следует считать подготовленной для реформы.

Западная область

Для подготовительных работ по районированию Западной области, включающей Смоленскую, Гомельскую и Брянскую губернии, а также части Псковской, Тверской и Калужской губерний, 21 июля 1924 г. учреждено Президиумом ВЦИК Оргбюро Западной области.

В настоящее время Западным Оргбюро и Обпланом произведены следующие работы: проработаны вопросы экономики сельского хозяйства области; проработаны естественно-исторические районы области; проработаны на основе с.-хоз. и естественно-историч. районов границы и сеть округов области. Частью проработан и заканчивается проработкой вопрос о динамике и статике промышленности области. Заложена работа по дробному районированию и учету опыта укрупнения волостей на базе электрификации. Заканчивается составлением перспективный план народного хозяйства области. В целях освещения всех признаков созвана конференция по изучению производительных сил, работы которой полагаются в основу разрешения вопросов районирования и планирования и др.

Работа Оргбюро и Обплана Западной области сильно тормозится нежеланием Брянской губернии примкнуть к общей работе по тем мотивам, что Брянская губерния является промышленным районом, и что ей не место в области, имеющей сельскохозяйственное значение. В свое время Брянская губерния настаивала на вхождении ее в Центрально-Промышленную область, но не встретив сочувствия со стороны Оргбюро и Обплана Ц.П.О., Брянск через Курский ГИК поднял вопрос о вхождении Брянской губернии в сельскохозяйственную Центрально-Черноземную область.

Центрально-Промышленная область

В состав Ц.П.О., согласно плану районирования должны войти следующие 10 губерний: Владимирская, Иваново-Вознесенская, Калужская, Костромская, Московская, Нижегородская, Рязанская, Тверская, Тульская и Ярославская. Эти 10 губерний со своими 92 центрами и 849 волостями должны быть преобразованы в 25 округов и 474 района. Почти по всей теорритории области уже произведено укрупнение волостей (кроме Московской, где почти не произошло укрупнения), а в Тульской губернии уже произведено низовое районирование (создан 41 район и из уездов оставлен лишь 1). В Рязанской губернии укрупненные волости совпадают с будущими районами, так что и там следует считать низовое районирование фактически осуществляющимся.

Внешние границы области, окружная сетка, окружные центры, сетка районов—в Ц.П.О. достаточно проработаны.

Места (за исключением Нижегородского ГИК'а, видящего в переходе на областную систему известные невыгоды для Нижегородской губернии) относятся к реформе сочувственно. Однако в центре области (Московский Совет), районирование не встречает той поддержки, какая является необходимой для его реального осуществления.

Вятско-Ветлужский край

Вятско-Ветлужский край намечается в составе Вятской губернии, Марийской и Вотской автономных областей.

Оргбюро Ветлужского края до сих пор проделало следующие работы.

Укрупнение волостей в Вятской губернии произведено с учетом требований экономического районирования и таким образом, с этой стороны, реформа низового аппарата подго-

товлена. Марийская область в настоящее время уже районирована. В Вотской области вопрос о районировании разработан пока теоретически.

Согласно намеченному проекту районирования, Вятско-Ветлужский край разделяется на 9 округов.

Работа по подготовке районирования тормозится неопределенной позицией Вотской области, которая то высказывается за присоединение области к территории намеченного Казанью Волжско-Камского края, то заявляет о желании присоединиться к Уралу, то подает голос за вхождение в Вятско-Ветлужский край.

Центрально-Черноземная область

Оргбюро и Облпланом Ц.Ч.О. произведен целый ряд подготовительных работ по районированию области, а именно: погубернские дробные с. х. районы (по отраслям), промышленные, энергетические, естественно-исторические районы, районы тяготения, областные естествен.-историч. районы, сельскохозяйственные по отраслям, промышленные, энергетические. Проработаны, проверены и согласовываются с соседними областями внешние границы области. Проработано и проведено во всех 4-х губерниях укрупнение волостей, согласованное с дробными экономическими районами (за исключением Орловской губ., где укрупнение более механическое); опыт проверяется. Проведено укрупнение сельсоветов (опыт проверяется). Организованы опытные волостные районы. Проработан и проверен проект окружного деления области и намечены окружные центры. Проработано и проведено укрупнение уездов применительно к проекту разделения на округа. Произведено краткое и производится полное экономическое описание области, округов, волостей и их центров. Проработан ориентировочный пятилетний перспективный план хозяйства области (вновь прорабатывается). Проработан ориентировочный материально-ценностный баланс хозяйства области (вновь перерабатывается). Проработан ориентировочный бюджет области (развертывается в перспективный). Проработан годовой план восстановления хозяйства области и прорабатывается пятилетний план. Кроме того, произведены и производятся прочие работы по выявлению состояния и экономического значения различных отраслей хозяйства области в целях определения ее роли среди других районов Республики.

Следует отметить позицию Орловской губернии, непринимающей участия в подготовительной работе по районирова-

нию по мотивам невырешенности в центре вопроса о районировании Ц.Ч.О., неизвестности того, когда будет произведено районирование Центрально-Черноземной области, и в каком именно составе губерний. Курский ГИК, со своей стороны, выдвигает проект включения в Ц.Ч.О. части Брянской губернии и считает, что при таком вхождении и при наличии в Курской губернии промышленных перспектив, центр области должен будет находиться в Курске.

Если откинуть эти споры, лишенные научного экономического основания, то надо сказать, что Ц.Ч.О. по количеству и качеству произведенной работы может считаться одной из областей, наилучшим образом подготовленных к районированию.

По плану районирования Центрально-Черноземная область, вместо входящих в нее 4-х губерний (Курской, Орловской, Воронежской и Тамбовской) и 29 уездов, должна будет разделиться на 11 округов.

Средне-Волжская область

К вхождению в состав Средне-Волжской области намечены следующие административные единицы: Самарская, Ульяновская и Пензенская губ., Чувашская и Татарская республики.

Оргбюро Средне-Волжской области не образовано и работа по подготовке районирования не продвинута далеко—выработан лишь проект окружного деления. Образованию Оргбюро Средне-Волжской области и подготовительной работе мешает позиция Татарской и Чувашской республик. Казань выдвигает проект создания Волжско-Камского края в составе Татарской и Чувашской республик и Марийской и Вотской автономных областей и не желает принимать участия в работах Обплана Средней Волги. Чувашская республика колеблется: то принимает решение войти в Волжско-Камский край, то склоняется на сторону вхождения в Средне-Волжскую область. Ввиду всего этого Средне-Волжскую область нельзя считать подготовленной к практическому проведению реформы.

Нижне-Волжская область

Нижне-Волжская область намечена в составе: губерний Саратовской, Сталинградской и Астраханской, республики Немцев Поволжья и Калмыкской автономной области. Оргбюро и Обплан Нижне-Волжской области насчитывают два с лишним года существования.

К настоящему моменту районирование в значительной мере осуществлено. Районирована Астраханская губерния и республика Немцев Поволжья. В конце августа 1925 года Саратовский ГИК принял решение об укрупнении уездов Саратовской губернии до размеров будущих округов. Низовая система (сетка районов) прорабатывается.

Сталинградский Губисполком участия в работах Оргбюро и Обплана не принимал, выдвигая, впрочем без достаточной аргументации, проект образования Нижне-Волжской области без вхождения в нее Саратовской губернии и Немреспублики, с центром в гор. Сталинграде.

Казакская АССР

В смысле внутреннего районирования Казакской АССР пока что сделано немного: проработан лишь проект сетки округов (КАССР делится на 14 округов, не считая южной Киргизии и Кара-Калпакской области) и сделаны описания этих округов с точки зрения промышленности, сельского хозяйства, путей сообщения и проч. Этот проект нуждается, однако, в доработке и уточнении. Система низового районирования КАССР совершенно не разработана.

Киргизская автономная область

Киргизская автон. область образовалась после нацразмежевания в 1924 г. из киргизских (кара-киргизских) частей трех областей Туркменской республики (Джетысуйской, Сыр-Дарьинской и Ферганской) и 9-ти уездов, из которых только два вошли в состав области целиком, а остальные — частично. Территория ее равна 172.500 кв. верст, население—833.844 чел. Организована она была в составе 4 округов, но сохранила внутри округов деление на волости, всего имеется 75 волостей. Число аульных и сельских советов неизвестно, так как не имеется еще даже списка населенных мест. К выяснению наличной сети низовых советских ячеек и их оформлению приступлено в начале сентября 1925 года. Работа ведется под руководством областной комиссии районирования экспедиционным путем (выездом на места специально обученных инструкторов) и может быть закончена не раньше, чем к концу года.

К фактической организацизации нацменьшинств в области еще не приступлено. Составлен проект выделения русских

волостей, предусматривающий объединение чересполосно расположенных русских поселков; предполагается пока выделить узбекский Ошский район (г. Ош и его волость).

Узбекская ССР

Фактически в Узбекистане не начато еще районирование. Узбекской комиссией районирования составлен в августе 1925 г. проект нового административно-хозяйственного деления, разосланный для отзыва по областям и вызывающий со стороны последних серьезные возражения.

Национальные меньшинства выделены, помимо Таджикской АССР, только в двух районах: Кенимехском (кочевой Казакский район, непосредственно подчиненный Узбекскому ЦИК'у) и Канибадамском (Таджикский район, подчиненный Ферганскому Облисполкому).

Ленско-Байкальская область

Иркутский ГИК разработал проект Госплана о создании Ленско-Байкальской области в составе Иркутской и Забайкальской губерний, Бурято-Монгольской республики, включив в намечаемую область кроме того и Канский округ Енисейской губернии.

Этот проект встретил возражения со стороны Бурято-Монгольской республики, Дальревкома и Сибревкома (поскольку дело идет о Канском округе). В центре проект этот получил различную оценку: Госплан СССР его поддержал, Комиссия ВЦИК по районированию отнеслась к этому проекту, как к преждевременному. Различным образом отнеслись к проекту и наркоматы. В результате этого Президиум ВЦИК постановил считать вопрос о создании Ленско-Байкальской области открытым.

Ввиду неопределенности положения Иркутская губерния вошла в состав Сибирского края, пока сохраняя прежнее административное деление на уезды и волости. Проведение районирования на Дальнем Востоке, с вхождением Забайкальской губернии в состав ДВК, может надолго отодвинуть вопрос по созданию Ленско-Байкальской области.

Что касается прочих районов Союза ССР: ЗСФСР, Якутской АССР, Башкирской АССР, Оренбургской губернии, Дагестана, Бурято-Монгольской АССР, то районирование там находится лишь в самой первоначальной стадии подготовительных работ.

Органами, подготовляющими районирование на местах, являются организационные бюро. Они организованы в 6 областях: в Северо-Восточной, Вятско-Ветлужской, Западной, Центрально-Черноземной, Центрально-Промышленной и Нижне-Волжской. Эти Оргбюро проделали и продолжают делать большую работу по изучению экономики проектируемых областей, их производительных сил, бюджетных перспектив, по изучению опыта районирования и проч. Они же разрабатывают и сетки округов, районов и сельсоветов. В работе своей они пользуются аппаратами областных плановых комиссий. Состав Оргбюро—председатели губернских и областных исполкомов тех административных единиц, которые намечены к вхождению в область.

В настоящее время (на 1925/26 г.) представляется необходимым произвести следующие работы по районированию:

1) обследование результатов районирования на Урале, Северном Кавказе, Украине и Белоруссии как в отношении организационно-административном, так и бюджетно-хозяйственном, с изучением влияния районирования на работу местных ведомственных органов, кооперативных учреждений и т. п.;

2) выработка общих начал управления областью, принципов областного бюджета и управления областной промышленностью, а также принципов разграничения общесоюзного, федерального и областного хозяйства в связи с делегированием области некоторых прав центра;

3) предварительная разработка наркоматами сетки ведомственных органов на территории будущих областей;

4) оформление центров намеченных областей и придание большего авторитета работе областных оргбюро и облпланов;

5) усиление регулярной информации с мест центральных советских органов, ведающих делом районирования, а также информации со стороны наркоматов по линии их работ в области районирования;

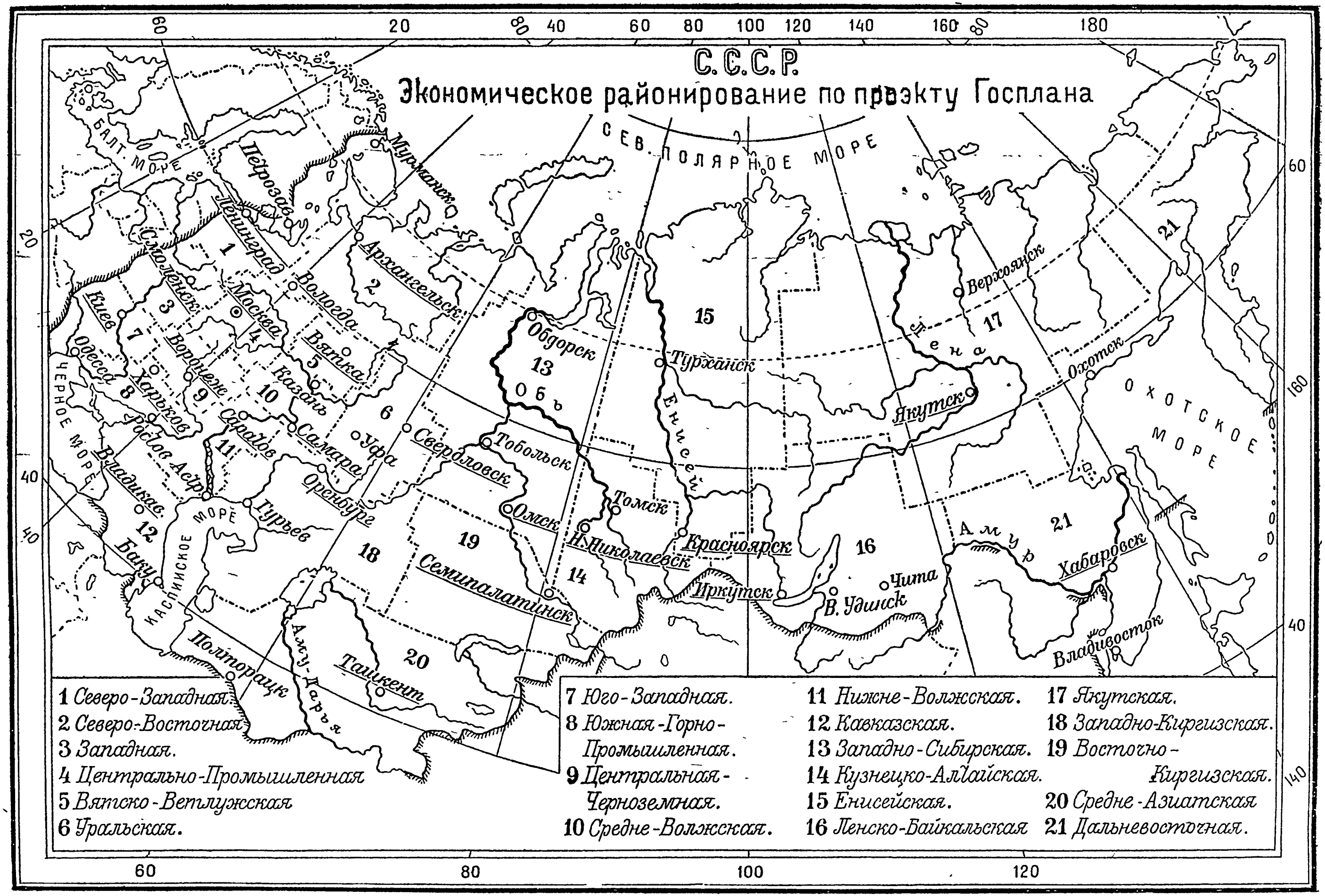
6) выработка общего типа взаимоотношений между краевыми (областными) органами власти и намечаемыми к вхождению в край автономными объединениями.

Все эти работы возможно успешно провести лишь при поддержке партийных органов, особенно в отношении обследования результатов районирования и оформления центров будущих областей.

В отношении форм дальнейшего перехода к областному строительству в неразвернутых областях следует предусмотреть:

а) необходимость продолжить подготовительные работы в европейской части РСФСР не менее, чем на один год, не производя реорганизации оргбюро в облэкосо, с тем, чтобы после этой подготовки был произведен переход к областным исполнительным комитетам (в Ленинграде, Смоленске, Архангельске, Москве, Вятке, Самаре, Саратове, Воронеже), которым должно быть поручено как проведение внутриокружного районирования (районы и округа), так и развертывание областных оперативных органов;

б) что переход к областному строительству возможен по европейской части РСФСР только по плану Госплана.


С.С.С.Р.
Экономическое районирование по проэкту Госплана
СЕВ. ПОЛЯРНОЕ МОРЕ
БАЛТ. МОРЕ
ЧЕРНОЕ МОРЕ
КАСПИЙСКОЕ МОРЕ
ОХОТСКОЕ МОРЕ
Мурманск
Петрозав.
Ленинград
Архангельск
Вологда
Смоленск
Москва
Вятка
Киев
Воронеж
Казань
Одесса
Харьков
Самара
Саратов
Уфа
Свердловск
Ростов н/Д
Владикав.
Оренбург
Гурьев
Баку
Полторацк
Ташкент
Аму-Дарья
Обдорск
Обь
Тобольск
Омск
Томск
Н.Николаевск
Семипалатинск
Туруханск
Енисей
Красноярск
Иркутск
В. Удинск
Чита
Якутск
Лена
Верхоянск
Охотск
Амур
Хабаровск
Владивосток
1 Северо-Западная.
2 Северо-Восточная.
3 Западная.
4 Центрально-Промышленная
5 Вятско-Ветлужская
6 Уральская.
7 Юго-Западная.
8 Южная-Горно-Промышленная.
9 Центральная-Черноземная.
10 Средне-Волжская.
11 Нижне-Волжская.
12 Кавказская.
13 Западно-Сибирская.
14 Кузнецко-Алтайская.
15 Енисейская.
16 Ленско-Байкальская
17 Якутская.
18 Западно-Киргизская.
19 Восточно-Киргизская.
20 Средне-Азиатская
21 Дальневосточная.

Организационное устройство СССР.

При проведении районирования

		Округ	Районы
РСФСР			
Уральская область	1	16	206
Башкирская АССР.	1 А. Р.	8	—
Сев.-Кавказский край	1 6 А. О.	38	146
Дагестанская АССР	1 А. Р.	—	14
Крымская АССР	1 А. Р.	—	10
Северо-Западная и Карельская АССР	1 1 А. Р.	11	(160)
Северо-Восточная обл.	1	8	94
В ее составе:			
Авт. обл. Коми	1 А О.	—	
Вятско-Ветлужский край . .	1	8	139
В его составе:			
Вотская авт. обл.	2 А. О.	—	
Марийская авт. обл. . . .			
Средне-Волжская обл.	1	9	202
с Чувашской авт. обл.	1 А. О.		
Татарская А.С.С.Р.	1 А. Р.	—	(94)
Нижне-Волжская	1	10	209
с Калмыцкой авт. обл. . . .	1 А. О.		
Немцев Поволжья А.С.С.Р. . .	1 А. Р.	—	—
Центрально-Промышленная .	1	25 (15)	457
Центрально-Черноземная . . .	1	11	371
Западная	1	6	(170)
Итого по Европ. РСФСР .	—	117	2.272

		Округ	Районы
Сибирский край	1	17	221
Ойратская Авт. Обл.	1 А. О.	—	10
Ленско-Байкальская	1	5	47
Монгол.-Бурят. АССР.	1 А. Р.	2	21
Дальне-Восточная	1	7	63
Якутская АССР	1 А. Р.	6	29
Казакская АССР	1 А. Р.	14	228
Кара-Киргизская А. О. . . .	1 А. О.	2	22
Кара-Калпакская А. О.	1 А. О.	—	5
Итого по РСФСР .	—	170	2.918
Союзные республики			
Украинская ССР	1 С. Р.	41	658
Молдавская АССР	1 А. Р.		
Белорусская ССР	1. С. Р.	10	100
Туркменская ССР	1 С. Р.	5	28
Узбекская ССР	1 С. Р.	7	(130)
Таджинская АССР	1 А. Р.	—	—
Закавказская СФСР	1 С. Р.	20	(180)
	6 А. Р.	—	—
	2 А. О.	—	—
Итого по Союзу .	6 С. Р., 13 обл., 17 А. Р., 16 А. О.	253	4.014

		Губернии	Округа	Уезды	Районы	Волости
РСФСР. Европейская часть.						
IV. Автоном. Республики	5 А. Р.	—	—	—	—	—
1. Карельская АССР.	—	—	—	7	—	—
2. Татарская АССР.	—	—	—	12	—	—
3. Немцев Поволжья АССР. .	—	—	—	—	14	—
4. Дагестанская АССР.	—	—	—	—	14	—
5. Крымская АССР.	—	—	—	—	10	—
V. Автономные области . .	6 А. О.	—	—	—	—	—
1. Вотская автономная обл. . . .	—	—	—	3	—	—
2. Калмыцкая авт. обл.	—	—	—	10	—	—
3. Коми (Зарынская) автономная область . .	—	—	—	4	—	—
4. Марийская авт. обл.	—	—	—	—	9	—
5. Чувашская авт. обл.	—	—	—	4	—	—
6. Кара - Киргизская автономная область . .	—	—	2	—	22	—
Итого по Европ. части РСФСР.	2обл.+6. А. Р. +12. А. О.	32	39	265	493	—

Начало таблицы (помещ. на стр. 140) см. стр. 216.

		Губернии	Округа.	Уезды	Районы	Волости
РСФСР. Азиатская часть						
VI. Губернии Сибири . .	—	6	—	28	299	—
Ойратская автономная обл. . .	1. А. О.	—	—	—	—	—
VII. Губ. Дальне-Вост. обл.	—	4	—	18	—	—
Монгольско-Бурят. АССР.	1. А. Р.	—	—	9	—	—
VIII. Якутская АССР.	1. А. Р.	—	6	—	29	—
IX. Киргизская АССР.	1. А. Р.	7	—	41	—	—
Кара-Калпакская авт. обл.	1. А. О.	—	—	—	5	—
Итого по РСФСР. .	2 обл.+9 А. Р. +14 А. О.	49	45	361	826	—
Союзные Республики.						
X. Украинск. ССР.	1. С. Р.	—	41	—	658	—
Молдавская АССР.	1. А. Р.	—	—	—	—	—
XI. Белоруск. ССР.	1. С. Р.	—	10	—	100	—
XII. Туркменская ССР. . .	1. С. Р.	—	5	—	28	—
XIII. Узбекск. ССР.	1. С. Р.	6	7	—	—	—
Таджикская АССР.	1. А. Р.	—	1	—	—	
XIV. Закавказская СФСР. .	1. С. Р.	—	—	51	—	—
	6. А. Р.	—	—	—	—	
	2. А. О.	—	—	—	—	
Итого по Союзу . .	6. С. Р., 2 обл., 17—А.Р., 16—А.О.	55	108	12	1.612	около 5 000

Построение окружной системы и практика экономического районирования СССР.

Округ—экономическое звено в областном строительстве.

В построении окружных, так же как в построении низовых административно-хозяйственных единиц и конструировании области в целом, основными предпосылками являются общие предпосылки районирования, намеченные центром и разработанные Госпланом СССР.

Конкретно в отношении построения округов методология Госплана дает лишь основные контуры для определения их состава и границ, а также общие организационные положения новой системы: области, округа, района. Следует, однако, отметить, что формулировка округа, как административно-хозяйственной единицы, до сих пор с достаточной полнотой никем не обосновывалась.

Понятие округа недостаточно определено в методологии Госплана; вместе с тем округ является наименее оформленным и определившимся, как хозяйственная единица и в областях, где окружная система практически уже осуществлена. Районирование сосредочивается преимущественно на двух полюсах—области и районе, и если эти формы организации в новой системе административно-хозяйственного устройства территории в достаточной степени выявили свою физиономию, то физиономия округа выяснилась еще в весьма малой степени.

Имея огромный удельный вес и значение в общей системе районирования, округ все же остается обычно без промышленно-производственной базы и без достаточных объектов для выявления и развития своей производственной специализации. Такое положение в известной степени объясняется самим существом окружной единицы, совершенно новой и молодой, не сформировавшейся еще в качестве хозяйственного органа и не развернувшей плановой работы.

Вполне понятно совершенно определившееся и устойчивое положение района, создавшегося в результате естественного

роста низовой единицы—волости. То же с областью. Это—формирование, вызванное неотложным требованием развертывающегося хозяйственного строительства социалистического государства. Округ же—новая единица, создающаяся вместо выпадающих из общей системы административного устройства отмирающего уезда и ликвидируемой губернии.

Округ определяется как единица, охватывающая меньшую территорию, чем старая губерния, и значительно большую, чем уезд.

В докладе Госплана III сессии ВЦИК сказано: „Следующая единица (после области) округ—по своим размерам среднее между губернией и уездом, близко подходит по размерам к небольшой губернии, как она вырисовывается в современных проектах новых губерний“.[1] Средняя норма количества населения округа устанавливается примерно около 400—750 тыс. жителей и средняя территория в 10—20 тыс. кв. верст.

Округ является, таким образом, как бы промежуточной ступенью в новой системе организационного и территориального построения государства.

Поскольку интересы правильной организации народного хозяйства и рационального конструирования системы управления требуют передачи в ведение областных органов, целого ряда вопросов, входящих в настоящее время в круг ведения центральных органов, постольку же является необходимым и дальнейшее приближение центра управления к низовым единицам и сосредоточение самостоятельного круга вопросов областного хозяйства в достаточно крупных единицах, стоящих между областью и низовыми ячейками управления. Сокращение административного деления до двух степеней при современном состоянии хозяйственного и культурного уровня страны не представляется возможным и создало бы разрыв в общей системе управления хозяйством. „Поскольку первичная сеть административных единиц на местах не окрепла и по своему количеству на территории области многочисленна, административно-хозяйственное управление областью должно осуществляться через округа“.[2]

Но в общем округ ни в коем случае не может рассматриваться только как промежуточная административная инстанция между областью и районом и не может быть отождествляем ни с уездом, ни с губернией.

---

[1] „Доклад III сессии ВЦИК“, 1922 г.

[2] Материалы по районированию Северо-Восточной обл., ч. I. Архангельск, 1924 г.

Уезд, слабый и далекий от непосредственных нужд и интересов широких масс населения, естественно отмирает, уступая место растущей волости. Уезд более крупный является конкурентом губернии. Губерния есть лишь формальная единица, административная инстанция, выполняющая распоряжения центра.

Вполне естественно, что в данный момент происходит изменение губернии со стороны крупных производственных, хозяйственных центров, объединяющих вокруг себя определенную, экономически тяготеющую к данному центру территорию. Борьба центра и мест—явление, бывшее обычным в дореволюционное время—теперь не может иметь места, ибо советская система управления не знает различия между административным управлением и самоуправлением. Новые органы власти сочетают в себе как функции управления, так и самоуправления. И если в дореволюционной старой системе административного устройства государства два начала—центральное (административное) и местное, земское (хозяйственное)—враждовали между собой, то в советской системе этого нет и не может быть.

Округ, как крупный и мощный экономический район, несомненно представляет из себя совершенно определенную и самостоятельную хозяйственную единицу и в этом отношении у округа громадные перспективы в ближайшем будущем.

Развитие местного хозяйства, местной промышленности, задачи, заключающиеся в том, чтобы вызвать к жизни еще неиспользованные потенциальные возможности, которыми так богат наш Союз, нагрузить промышленностью деревню и путем различных мероприятий экономического, культурного и политического характера вовлечь основную массу крестьянства на путь социалистического строительства — являются основными задачами, стоящими перед округом, как хозяйственно-административным органом, объединяющим первичные хозяйственные единицы—районы.

Область „местного хозяйства“ это—вся та многогранная и обширная деятельность хозяйствующего населения, которая служит основным, главнейшим источником, созидающим народное богатство, „народный доход“ всего Союза. Чисто местное хозяйство начинает играть все большую и большую роль в процессе восстановления хозяйства Союза.

В 1923/24 г. промышленность местная выявила благоприятные тенденции. [1] Рост продукции всей местной промыш-

[1] См. ст. Сахарова „Проблемы воспроизводства основного капитала в местной промышленности“. Журн. „Местн. пром. и торг.“, № 1, 1925 г.

ленности СССР шел вперед вместе с ростом продукции центральной промышленности СССР. Естественно, что вовлечение местных органов в непосредственную активную хозяйственную работу и возбуждение местной инициативы, какое отмечается теперь в связи с укреплением и развитием районного хозяйства, даст еще больший толчек к развитию местного хозяйства, местной промышленности.

Однако местная промышленность имеет свои особенности, охватывая средние и, главным образом, мелкие предприятия, с несовершенным технически оборудованием; вместе с тем она менее рационально организована. А потому перед округом стоит весьма сложная и трудная задача и вместе с тем одна из ответственных и важнейших—задача реконструкции.

Округ должен выявить все местные естественные производительные силы, определить возможности их развития и новой организации труда, установить характер предприятий окружного и районного значения и новые формы организации и управления предприятиями. Громадная роль в отношении выявления производственных возможностей лежит на районе, но объединяющим и руководящим центром может быть только более крупный и мощный орган, каковым должен явиться округ.

Округу должно принадлежать плановое регулирование местной хозяйственной жизни, он должен направить в правильное организационное русло наше отсталое сельское хозяйство, расширять и развивать кустарную промышленность, организовывать промышленность, непосредственно связанную с местным районом, местным сырьем и местным рынком, увязывая всю эту работу с развитием крупной госпромышленности, учитывая и изучая частную промышленность.

Обслуживание местных нужд населения и выполнение основной политической задачи—укрепления связи с крестьянством—лежит в области индустриализации нашего сельского хозяйства, в создании новых отраслей производства в связи с использованием сырьевой базы отдельных районов (промышленность маслобойная, крахмало-паточная, пеньковая, кожевенная и т. п.) и в связи с удовлетворением нужд местного населения (машиностроение и пр.). В связи с этим выдвигается проблема полной реконструкции самого организационного строя хозяйства. Все это задачи, которые могут и должны выполняться при условии широкой инициативы и самодеятельности со стороны местных органов и местного населения. Все это—задачи, которые могут быть возложены на более

близкие к населению, нежели старые губернии, хозяйственно-цельные окружные единицы и осуществлены ими.

Таким образом на окружном органе лежит задача организации той части народного хозяйства, которая, являясь, с одной стороны, наиболее обширной и многогранной, вместе с тем находится в менее всего организованном и наиболее отсталом состоянии. Объекты деятельности окружных органов в значительной своей части находятся еще в скрытом или сыром состоянии. Отсюда понятно, почему округ, как хозяйственная единица, не получил определенной формулировки в методологии Госплана и не выявился еще с достаточной полнотой, как существующий и уже функционирующий орган. Роль округа безусловно громадная и особо значительная в ближайшем будущем, и его значение и удельный вес будут все большими по мере общего развития хозяйства Союза, по мере развертывания областного хозяйства, по мере роста и укрепления планового начала и советского, социалистического строительства.

Принципы построения окружных единиц.

Главнейшие принципы построения окружных единиц, исходя из общих предпосылок районирования, могут быть сведены к следующим основным моментам.

При построении окружных единиц необходимо исходить из 1) производственного единства и производственной специализации территории округа, с учетом перспектив его хозяйственного развития; 2) экономического (торгового) тяготения и транспортной связанности территории; 3) хозяйственно-финансовой мощности и 4) административно-организационных основ советского строительства и условий размещения населения.

1. Выдержанность момента производственного единства определяется на основании распределения промышленных и сельскохозяйственных районов в окружных единицах.

Что касается перспектив хозяйственного развития, то они учитываются, главным образом, на основании динамических процессов и определенной устойчивости главнейших отраслей производства. При этом следует иметь в виду как характер промышленности крупной, имеющей центральное (союзное, республиканское и областное) значение, так и, главным образом, промышленности местной, т.-е. состояние и развитие отраслей хозяйства, имеющих непосредственно окружное и районное значение (сельское хозяйство, промыслы и средняя промышленность, базирующаяся на местном сырье и местном рынке).

2. Момент связности территории округа определяется обеспеченностью его путями сообщения и направлением их и признаками, определяющими тяготение отдельных местностей к тем или иным центрам (направление пассажирского движения, направление грузовых потоков, местные материалы об установившихся связях между отдельными пунктами и районами—банковских, кооперативных, торговых и т. п.).

3. Момент хозяйственно-финансовой мощности учитывается на основании состояния хозяйства округа, определяющегося состоянием фабрично-заводской промышленности, кустарных промыслов, сельского хозяйства, торговли, бюджета и пр.

4. Момент организационно-административный (удобство управления, приближение к населению, упрощение системы управления) должен служить коррективом при определении территории округа на основании отмеченных выше принципов.

Центром округа должен являться достаточно крупный населенный пункт, представляющий промышленное, торговое, культурное и вообще организующее значение для окружающей, объединяющейся около него территории. При выборе спорных пунктов, претендующих быть окружными центрами, предпочтительно следует останавливаться на промышленно-производственных (пролетарских) базах, пунктах массового кустарного производства и сельскохозяйственного производства (для сельскохозяйственных областей).

При организации округа, исходя из указанных принципов, соблюдая возможную однородность в отношении природных и экономических условий, выделяя территорию с ясно выраженной специализацией и общим направлением хозяйственного развития, связанную с объединяющим ее, достаточно крупным, имеющим организующее значение, промышленным или распределительным центром, особенно следует иметь в виду, чтобы организуемая хозяйственно-административная единица была мощной в хозяйственном отношении. Ибо только в хозяйственно-цельной и мощной единице может быть рационально организовано хозяйство. Однако связанные с этим задачи построения окружного бюджета не могут быть решаемы одним лишь применением принципа „бездефицитности“. При областном строительстве должно быть широко применяемо регулирование окружных бюджетов с помощью областного эквализационного фонда.

Вопрос об удельном весе тесно связан с объемом прав и компетенцией округа, ибо удельный вес определяется как формальным моментом установления той или другой компетенции,

так и той материально-финансовой базой, какой установленные административные единицы будут обладать.

Правильное построение работы по административно-хозяйственному районированию требует общего решения вопроса об удельном весе новых административных единиц, в связи с чем установятся принципы их конструирования. Создание маломощных округов и фактическое обращение областей в губернии поведет не к приближению, а к отдалению обслуживающего аппарата от населения, так как маломощные округа фактически обратятся в уезды.

Масштабу конструирования округов должен соответствовать и масштаб конструирования районов и общая увязка всех административных единиц.

Опыт районирования, а также и опыт укрупнения волостей показал, что жизненной формой низовой организации является лишь мощная и правомочная новая волость—район, что уезд с укреплением волости отмирает и является ненужной, лишней инстанцией. Как известно, укрепление волости через укрупнение, без придания ей достаточных юридических и финансово-материальных прав, не дало достаточных результатов. Из фактов же упразднения и отмирания уездов следует несомненный вывод, что центром, объединяющим низовые хозяйственные единицы, может быть только крупный по своему экономическому, торговому, культурному и пролетарскому значению пункт окружного (губернского) значения.

В последнем обзоре работ по районированию УССР, где поставлен вопрос об упразднении губерний, между прочим говорится, что округа „должны быть не только хорошо увязаны в административном отношении, но и являться достаточно мощными экономическими единицами с соответствующими предпосылками к дальнейшему укреплению и развитию.“[1]

При конструировании белорусских округов „в основу окружного деления был положен принцип, что права территориальных единиц, из которых состоит БССР, должны быть достаточно широкими, а потому прежние административные единицы—уезды—должны быть заменены округами, территориальные размеры и хозяйство которых отличалось бы значительно большей мощностью, чем величина и хозяйство уездов“.

Сравнительно небольшой масштаб конструирования Уральских округов и недостаточно определенный объем их прав, предусмотренный Уральским Положением, вызвал целый ряд

[1] А. Б. Буценко. „К вопросу районирования Украины“.

организационных дефектов, отмеченных как местными работниками Урала, так и лицами, производившими обследование районирования на Урале. Округа Северо-Кавказского края по масштабу конструирования являются более крупными. Необходимость некоторых изменений в сторону увеличения размера окружных единиц появилась здесь в связи с неопределившимися границами с УССР и перечислением из последней Шахтинского и Таганрогского округов. В настоящее время решено слить Шахтинский и Морозовский округа в один Шахтинский, так как отдельно, „за отсутствием надлежащей экономической базы для хозяйства в окружном масштабе“, округа существовать не могут.

Центральная Административно-Территориальная Комиссия УССР при разработке вопроса по уточнению окружных границ, исходя из экономических соображений и необходимости ликвидации маломощных округов, наметила ликвидацию 8 округов из существующих 49. При этом при установлении мощности и жизнеспособности округа Комиссия уделила достаточное внимание вопросам о состоянии окружного бюджета, его дефицитности и тем возможным перспективам, какие имеются ввиду с проведением реформы. Характерным является следующее важное замечание: „Из ликвидируемых 8 округов,[1] конечно, не все являются дефицитными, но бездефицитность еще не доказывает полностью жизнеспособности данного округа, поскольку сведение бюджета зачастую происходит за счет урезывания расходов по поднятию культурного уровня населения, на общественные и хозяйственные нужды села“.[2]

Само понятие мощности и удельного веса округа подверглось разработке только в последнее время, как в опубликованных материалах по районированию, так и в текущих работах обпланов, при конкретном подходе к наметке окружной системы в той или иной области.

К работам, уделяющим сравнительно большое внимание специально методологии окружного районирования, относятся лишь две известные нам: Е. З. Волков, „Центрально-Промышленная область и ее административно-экономические

---

[1] Расформировываются округа: Ахтырский, Александрийский, Бердянский, Золотоношский, Красноградский, Шевченковский, Гайсинский и Сновский.

[2] А. Б. Буценко. „К вопросу районирования Украины“. Г. И. У. 1925 г

округа“ [1] и Н. П. Никитин, „Проект окружного деления Центрально-Промышленной области“. [2] В результате первой из работ видно, что удельный вес и мощность округа имеют весьма существенное значение, однако сам автор на этой проблеме не останавливается. Во второй—вопрос об удельном весе и мощности подчеркивается как один из важнейших моментов при построении округов.

Однако и автор статьи „Проект окружного деления Ц. П. О.“ Н. П. Никитин в отношении определения указанных понятий ограничивается лишь весьма краткими замечаниями: „Выделенные административные единицы должны быть определенного удельного веса в общей системе окружного деления Республики, с чем связана при прочих равных условиях, их финансовая мощность“. И далее: „К числу этих заданий (общих заданий хозяйственно-административной реформы) относится создание округов определенного удельного веса с определенной численностью населения, чем при данных экономических условиях определится их финансовая мощность“.

Определению оптимальной численности населения и установлению размера крупности округов Н. П. Никитиным уделяется достаточно большое внимание. На данном вопросе мы остановимся ниже при рассмотрении построения округов в отдельных областях СССР.

Здесь необходимо отметить, что понятие об удельном весе и мощности весьма часто связывается с понятием о крупности округов, притом крупности в смысле территориального, количественного масштаба, что несомненно не верно и является уклоном в сторону чисто статистического метода выделения округов—по принципу равнонаселенности.

Удельный вес округа и его финансовая мощность могут находиться в связи с его размерами, но могут и не зависеть от них.

Так, вполне возможно и вероятно построение окружной единицы, достаточно мощной в финансовом отношении, с большим удельным весом по значению в ней фабрично-заводской или кустарной промышленности и с малыми территориальными размерами и сравнительно малым количеством населения. Наоборот, маломощный округ с малым удельным весом промышленности и сельского хозяйства будет оставаться та-

---

[1] Изд. ВЦИК. Москва, 1922 г.

[2] Сборн. „Центрально-Промышл. Обл.“. Изд. Оргбюро Ц. П. О., 1924 г.

ким же маломощным, независимо от территориального его увеличения путем добавления к нему однородных с ним слабых районов.

Вообще определение удельного веса и финансовой мощности округа возможно лишь по совокупности отдельных факторов или по составлению его хозяйственного материального и финансового баланса.

В настоящее время мы имеем весьма интересную работу, ставящую своей задачей определение хозяйственной мощности округов, выполненную НКФ УССР. [1]

Для определения экономической мощности округов в указанной работе были взяты пять основных показателей: сельское хозяйство, промышленность, торговля, налоги и местный бюджет. Авторы работы оговариваются, что число показателей следовало бы увеличить такими, например, как балансы кредитных учреждений, обороты первичной кооперации, но с другой стороны, увеличением числа показателей не следует и увлекаться, потому что „показатель носит в себе специфические особенности, рисующие отдельные моменты развития жизни округа, но не всегда характеризующие экономическую мощность округа в целом. Так, например, сеть железных, водных и грунтовых дорог определяет рентабельность земель, а следовательно находит свое отражение в мощности округа, но этого нельзя сказать о ветеринарных участках, школах, больницах и т. п. Сильно развитая, скажем, школьная или больничная сеть может совпадать с высокой мощностью округа, но может и не совпадать с нею“.

В своем определении мощности авторы пользуются душевыми показателями (налоги на душу населения и т. п.), определяя округ с качественной, а не количественной стороны, что является безусловно правильным, ибо, как отмечается в названном труде, „из того факта, что можно из трех слабых по мощности округов составить один большой по территории и населению округ, еще вовсе не следует, что данный округ станет больше брать государственных и местных доходов с каждого жителя и лучше, более полно обслуживать его культурно-социальные и иные нужды“ [1].

Конкретно в качестве показателей мощности округа в работе НКФ УССР принимаются: 1) средняя валовая продукция сельского хозяйства на душу сельского населения (за 3 последних года); 2) торговые обороты на душу всего населения;

---

[1] См. „Описание экономической мощности округов УССР“. Изд. НКФ УССР, Харьков, 1925 г.

3) промышленные обороты на душу всего населения; 4) прямые налоги на душу всего населения и 5) доходная смета местного бюджета на душу всего населения.

Помимо объема общей материально-финансовой базы административно-хозяйственной единицы, характер и размер ее находятся в зависимости также от общих административно-организационных заданий советского строительства. Необходимо, чтобы административно-хозяйственная единица была построена так, чтобы достигалось наибольшее удобство управления, в связи с чем, как количество округов в области, так и количество районных волостей в округе, должно быть таким, чтобы, с одной стороны, обеспечивалось наилучшее отражение в центре хозяйственной жизни мест, и чтобы, с другой стороны, достигалось приближение административно-хозяйственного аппарата к населению и получалась всеобъемлющая и стройная организация местных органов.

В этом отношении совершенно верные соображения высказаны Н. И. Воробьевым в его статье „Общие основания административно-хозяйственного устройства территории РСФСР“. [1]

„В дореволюционное время центральные государственные органы непосредственно сносились с губерниями, и в этом, несомненно, был большой порок административного аппарата, так как губерний в одной Европейской России было 50. Непосредственное сношение с таким количеством местных органов было, разумеется, очень затруднительно“.

„При областном устройстве Республики этот недостаток устраняется, но достаточно ли иметь в области около 8 округов. [2] При таком малом числе подчиненных окружных органов, областное управление будет оторвано от области, оно будет иметь слишком схематизированную, обобщенную картину жизни разных районов области, будет иметь недостаточное число точек соприкосновения с населением.“

„Число окружных центров в области, как и число районных в округе, должно быть с точки зрения управления максимальным“.

В целях приближения советского аппарата к населению и наиболее полного охвата экономических задач в строительстве области, областной центр должен иметь возможно большее количество опорных пунктов внутри. Вместе с этим сле-

---

[1] Сборн. „Костромской округ в областном делении РСФСР“, Кострома, 1923 г.

[2] Число 8 округов в области давалось ориентировочно Госпланом.

дует соблюсти все условия, гарантирующие жизненность и мощность будущего округа во избежание его перестройки.

В самом построении окружных единиц самым серьезным и сложным моментом является увязка административного и экономического принципов и вообще увязка основных признаков, кладущихся в основу районирования. Выделение в пределах области территориальных единиц—округов, долженствующих соединить в себе однородные хозяйственные районы с ярко выраженной специализацией и органы административно-хозяйственного управления, вполне естественно встречает целый ряд затруднений в смысле невозможности соблюдения полной однородности районно-образующих признаков.

Как характер конструированных округов, так и самые условия работы при их конструировании в различных областях, вполне естественно, весьма разнообразны. Так, отмеченные выше затруднения при выделении районов и в частности округов в отношении Дальнего Востока по свидетельству, какое мы находим в сборнике материалов по районированию Дальнего Востока,[1] в большей своей части отпадают. „Дальний Восток и сопредельные с ним районы восточной Сибири не представляются однородными, и выделение Дальне-Восточной области, установление в достаточной мере внешних границ ее не встречает тех трудностей, какие имеют место при районировании Европейской России. Равным образом, вследствие разнородности и достаточно резкой очерченности отдельных частей Дальне-Восточной области, значительно облегчается и ее внутреннее районирование (деление на округа)“.

Вполне цельными и однородными в своей основе являются проектируемые округа Северо-Восточной области: „Каждый из округов самой жизнью выковался в форму фактического цельного хозяйства, имеет по всей своей территории определенную сеть внутренних грунтовых путей, связывающихся также в своем внутреннем узле, хозяйственном пункте, являющемся экономическим центром для округа“.[2]

В материалах по районированию Белоруссии читаем:

„Административно-хозяйственное деление республики, проведенное в 1924 году, построено прежде всего на природных районах БССР, а также на учете условий связи территории с тем или иным экономическим центром. Поскольку это было возможно, принимались во внимание и местные экономические особенности. В результате перерайонирования тер-

---

[1] Изд. Дальне-Вост. Планов. Ком. при Экосо Д. В., Чита, 1924.

[2] „Северо-Восточная область“. Матер. по районнров., т. I, 1924 г.

ритория республики разделена на 10 округов, из которых большинство является достаточно самостоятельными и законченными единицами". [1]

Однако и здесь были отклонения от установленных норм и принципов: „Пестрота естественных и экономических условий Белоруссии заставила отказаться от создания небольшого количества округов, и в результате работ Госплана пришлось стать на точку зрения создания округов помимо четырех главных центров Белоруссии (Минск, Витебск, Могилев и Бобруйск) и вокруг таких центров, как Мозырь, Полоцк, как центров, хотя и малонаселенных, но обширных территорий, а также и около Орши, Борисова и Слуцка, как центров, имеющих все шансы на промышленное развитие".

В материалах по Киргизии [2] отмечается: „Нормы населения в округах, которые проектировал Госплан СССР для РСФСР, в условиях Киргизии не представлялось возможным в большинстве случаев сохранить, ввиду чего население в отдельных округах имеет резкие колебания от 100 тыс. человек при весьма больших площадях и до 600 т. ч. при сравнительно малых площадях". „Специализированных производственных районов, по местным условиям, при наличии экономической и культурной связи и тяготения скотоводческого юга к земледельческому северу и учету путей кочевания и родового быта киргиз, иногда не представлялось возможным выделить".

Много спорных вопросов в связи с определением границ округов возникало на Урале и на Северном Кавказе.

На Урале [3] в связи с национальным моментом на часть В.-Камского и часть Пермского округов претендует автономная область Коми. Вотская автономная область заявила о передаче ей г. Сарапула с частью территории. На часть той же территории, что и Вотская об., претендует Башреспублика. Киргизская АССР заявила претензию на г. Троицк и часть территории округа. Наконец, большим вопросом еще является закрепление Ишимского и Тобольского округов в составе Уральской области.

Вместе с тем в отношении отдельных округов Урала нельзя сказать, чтобы территория их представляла из себя единое производственное целое и достаточно мощную хозяйственную

---

[1] В. Игнатовский и А. Смолич. „Белоруссия. Территория. Население. Экономика". Изд. ЦИК БССР. Минск, 1925 г.

[2] „Материалы по районированию Киргизской Республики". Восточная и Западная Киргизия, т. I. Оренбург, 1925 г.

[3] „Районирование Урала". Свердловск, 1924 г.

единицу. Несомненно невыдержанным производственно и вместе с тем слабым экономически является, например, Златоустовский округ, небольшой по территории и населению, сосредоточивающий у себя почти исключительно крупную промышленность центрального подчинения и включающий районы как типично промышленные, так и сельскохозяйственные; причем промышленность не объединена в пределах одной территориальной единицы не только по характеру производства, но и по подчинению одному и тому же тресту.

В работе Наркомфина автор статьи „Округ" А. Ф. Швецов указывает на Кунгурский округ, построение коего не отвечает признакам, какие нужно предъявлять к округам. В хозяйственном отношении Кунгурский округ разделяется на две части, центр округа в отношении районов расположен также не совсем удачно.

Вообще построение округов Урала весьма разнообразно.

К причинам указанных обстоятельств надо отнести особенности территории Уральской области, заключающиеся в крайнем разнообразии естественных ее условий, как например: совершенная необжитость некоторых районов и сопутствующая этому дальность расстояний населенных пунктов, с другой стороны—скученность отдельных промышленных районов, служащих местами разработок руды и расположения заводов.

На Сев. Кавказе [1] возникло большое сомнение по поводу организации Сальского, Черноморского и Майкопского округов, главным образом потому, что округа эти слишком малы по населению, Майкопский и Черноморский малы по территории, и Сальский мало развит культурно и экономически.

Однако, после детального обсуждения данных округов в ЮВ плане, в целом ряде комиссий на местах вплоть до районных центров пришли к выводу, что организация таких округов абсолютно необходима.

„Сальский округ географически расположен так, что его ни откуда невозможно удовлетворительно обслужить".

Это во-первых. Во-вторых, его почвенные условия обещают в недалеком будущем превратить его в зерновую фабрику, с одной стороны, и в скотоводческий район—с другой.

Кроме того, в течение ближайших лет в Сальские степи предполагается переселить до 200 тыс. карпереселенцев, молокан, духоборов и пр. Целый ряд соображений имелись и по отношению к остальным округам.

---

[1] „К вопросу о районировании Юго-Восточн. Обл.". Изд. Кр. Экосо.

На Украине „недочеты в структуре некоторых округов были допущены в самом начале рассмотрения проектов вполне сознательно, дабы на первых порах не ломать межгубернской границы“. В настоящее время эти недочеты с упразднением губерний, исправляются; вместо 49 округов образовано теперь 41.

Из приведенных примеров мы видим, как приходится варьировать при конструировании округов, в зависимости от местных условий. В определенных условиях бывает неизбежным иногда создание даже таких административно-хозяйственных единиц, которые заведомо не являются мощными и требуют для организации хозяйства в них поддержки извне (пример Калмыцкой области в обл. Нижнего Поволжья, Сальского окр. в Сев.-Кавказском крае и др.). В данном случае неизбежные недостатки в окружном построении исправляются в областном или союзном масштабе.

Остановимся далее еще на принципах построения округов, как они формулируются органами, проводившими районирование и ведущими подготовительную работу к районированию в неразвернутых областях.

На Урале[1] „само округирование производилось примерно так: округ представляется как мощный уральский уезд, с возможным увеличением за счет соседних уездов. Набросана схема основных рельсовых водных путей на ближайшее десятилетие. Выделена совокупность окружных (в уральском масштабе) центров, имеющих к тому же тенденцию к дальнейшему развитию, каковых оказалось 11—12. Выделен дополнительно ряд пунктов из числа несомненных райцентров, могущих в известных условиях быть развернутыми в окружные; их набралось еще 8—10. В остальных случаях округ был бы без центра, а условия работы в соседних с Уральской областью кантонах, не имеющих собственного центра (оторвавшихся от своего крупного экономического центра при национальном выделении), таковы, что нам не хотелось повторять этот опыт. Кроме того, независимо от путей связи и культурных центров, область была разбита на производственные части, при чем промышленные— с разбивкой на группы, а земледельческие—с основными линиями разграничения по системам хозяйства и почвенно-климатическим условиям. Отмечены сгустки населения и их соединения, крупные естественные препятствия (лесные массивы, большие болота, горы). Приняты во внимание торгово-

[1] „Районирование Урала“. Изд. Ур. Обл. Исп. Ком. Свердловск, 1924 г.

промышленные и культурные тяготения, с вероятными изменениями их в ближайшие годы; места и характер развертывания промышленности и ряд других определяющих признаков. Интуитивно на фоне уральской действительности и перспектив и по совокупности всего вышеизложенного была намечена схема округов".

Само районирование производилось сверху — от округов к районам.

На Украине[1] „единственным и вполне определенным признаком, которого придерживались все без исключения места, является преподанная центром норма по количеству населения новых административно-территориальных единиц: для района от 25 тыс. до 40 тыс. жителей и для округов от 400 тыс. до 600 тыс. жителей". „Прочие признаки, применяемые отдельными губерниями при районировании, были неодинаковы, находясь в тесной зависимости от последних. Так, в Волынской губ., преимущественно сельскохозяйственной, были положены в основу естественно-исторические признаки (почва, сельскохозяйственные культуры, плотность населения и т. п.); в Черниговской, в Полтавской и части Киевской, главным образом, принимались во внимание сельскохозяйственные особенности; в Подольской, Одесской и Харьковской— торговое и культурное тяготение; в Екатеринославской и Донецкой губ. с сильно развитой промышленностью в основу брались преимущественно экономические признаки (промышленные особенности, свойства ископаемых и проч.)". Округа Украины так же, как и округа Урала, довольно дробны.

Северный Кавказ подготовлял свое районирование путем детальной критики уральского окружного деления и опыта Украины. Округа Северного Кавказа „образованы по экономическому признаку и представляют собой самостоятельные единицы, выделенные в одно хозяйственное целое, на основе преобладания в них той или иной специальной отрасли краевого хозяйства".

„В основу разбивки края на округа был положен принцип непосредственно хозяйственного тяготения, все остальные признаки: физико-географические, климатические и прочие брались тоже в основу, но считались подчиненными главному".[2]

В своей работе по конструированию округов Центральной Промышленной области Е. З. Волков, выделяя основные при-

---

[1] А. Буценко. „К вопросу Районирования Украины". 1925 г.

[2] „Северный Кавказ после районирования" (Итоги и выводы). Ростов на Дону, 1925 г.

знаки, устанавливает: „Этими признаками, помимо выяснения общих энергических перспектив и транспортных условий, а также учета естественно-исторических предпосылок, являются признаки, характеризующие в основных чертах те уклоны в направлении хозяйственной деятельности населения, как в области сельского хозяйства, так и в области промышленности, которыми в той или другой мере предопределяется будущее хозяйственное развитие района, определяется его удельный вес в общегосударственном хозяйстве и характер его взаимоотношений не только с окружающими его другими хозяйственными районами, но и с отдаленными рынками сырья и сбыта продуктов его производства".

Н. П. Никитин в статье „Проект окружного деления Ц. П. О." отмечает следующие основные моменты при построении округов:

„Размещение населения и его концентрация в определенных пунктах (наличность крупных городских поселений).

Экономическая связность территории, выражающаяся в экономическом тяготении по железным, водным и грунтовым дорогам отдельных частей области к крупным центрам промышленным и распределительным.

Производственное единство территории, выражающееся в распространении одних и тех же видов производства как промышленного, так и сельскохозяйственного".

Для округов Нижнего Поволжья Е. И. Шлифштейн устанавливает: „В отличие от комбинированного хозяйства области округ в хозяйственном отношении должен быть по возможности однородным и связанным в отдельных своих частях.

Административным своим базисом округ должен иметь промышленный или торговый распределительный пункт, удобно расположенный по отношению к обслуживаемой им территории округа.

В финансово-бюджетном отношении округ должен быть устойчивой, бездефицитной, хозяйственной единицей.

Количество населения, приходящееся на один округ, по возможности в пределах, указанных Госпланом 400—600—750 тыс., должно быть в то же время, в интересах административного управления, строго согласовано с типом размещения населения". [1]

Западно-Сибирская (Омская) область, как сельскохозяйственная, разбита на округа преимущественно по сельскохозяйственным признакам.

---

[1] Журнал „Нижнее Поволжье", № 6, 1924 г.

В качестве основного принципа Омским Губпланом поставлен принцип эволюционно-генетический. „Омская губерния разделена по организационным типам хозяйства на 11 районов, начиная от паро-залежных систем и кончая начальными стадиями трехполья. Выделено также 6 производственных районов по признакам господствующих полевых культур. Эти производственные районы, выделенные по другим производственным признакам, нежели сельскохозяйственные эволюционно-генетические районы, не совпадают с границами последних". [1]

В дальнейшем явилась необходимость корректирования выделяемых районов. Одним из решающих признаков отмечается строй хозяйства и стадия его развития.

„В качестве хозяйственно-экономических, районно-образующих признаков, определяющих построение хозяйственных районов, приняты следующие: распределение земель по угодьям, население и процент промыслового населения, восстановление плодородия почвы, как решающий признак при определении строя хозяйства и стадии его развития, площадь посева, пропорция культур, скотоводство". [3] Путем группировки выражений каждого признака и произведено сельскохозяйственное районирование.

По Дальне-Восточной области главное внимание обращается на природные условия и культурно-исторические особенности страны, обусловливающие направление местного производства и создающие типы и системы крестьянских хозяйств: „Явление безусловного преобладания в крестьянских хозяйствах низших экономических форм наблюдаем мы в Приморской губ., где природные условия глубоко вклиниваются в крестьянский быт и до мельчайших подробностей намечают типы и направление в развитии крестьянских хозяйств. Следовательно, наметив по тем или иным признакам естественно-исторические районы, мы будем иметь в пределах их типы крестьянских хозяйств одного порядка, все основные экономические элементы коих будут однородны". [2]

В Амурской губернии „Губплан в основу нового экономическо-административного деления Амурской губ. принял следующие данные: почвенные и другие естественно-исторические условия, систему хозяйства, определяющуюся из преобладания угодий, распространенность хлебных и других культур

---

[1] „Сельскохозяйственное экономическое районирование Западной Сибири".

[2] „Сборник материалов по районированию Дальнего Востока". Дал.-Вост. План. Ком., Чита 1924 г.

[3] Шелдаев Сельскохозяйственное районирование Томской губ.

на территории губернии, тяготение к рынкам и хлебо-торговым районам, горнопромышленность и преобладание ее в некоторых районах, вообще промышленность, плотность населения, пути сообщения, почтово-телеграфную связь, обеспеченность населения врачебной помощью и школами и, наконец, удобства административного управления".

Таким образом, в связи с крайним разнообразием естественных, экономических и политических условий различных местностей СССР вполне возможно выделение округа, в одном случае, на основании преимущественно производственного признака и возможного учета перспектив, при условии незначительной роли других моментов; в другом случае, при условии нехарактерности производственного лица округа, на основании национального или административного моментов и выраженного экономического тяготения, если оно свидетельствует о наличии характерных экономических условий и общности их в выделяемой территории.

Перспективы хозяйственного развития, поскольку это возможно, должны и могут учитываться, но, главным образом, на основании динамических процессов и определенной устойчивости главнейших отраслей производства, дающих возможность установить выявившиеся тенденции развития и конкретные ближайшие перспективы.

Самый процесс выделения округов может быть двояким. В одном случае,—как это было сделано на Урале,—исходя из общего представления об области, намечают внутри ее единицы более крупного масштаба—округа, и затем, в пределах их, намечаются более дробные единицы—районы. Во втором случае исходят от изучения территории и выделения мелких единиц—районов и путем группировки и объединения последних по общехозяйственным и другим признакам намечается окружная единица. И тот, и другой способ, применяемые параллельно, дополняют друг друга. Однако на основании первого могут быть намечены лишь приблизительные границы округов, более правильное и точное их определение может быть установлено лишь тогда, когда районирование идет снизу вверх—от меньших территориальных единиц к более крупным. По установлении границ районов определяются границы округов, а по установлении последних уточняются и границы области. Последний метод является единственно правильным, и в большинстве областей он и принимается при конструировании округов.

Масштаб округов по территории и населению.

Разнообразие построения округов в отношении их размера, количества населения и величины территории видно из нижеследующей характеристики существующих округов в развернутых областях и проектируемых округов в неразвернутых областях. Крупный маштаб был положен в основу конструирования округов Северо-Кавказского края.

Здесь мы имеем на площади в 248 т. кв. в. 21 единицу окружного значения, с средней территорией по так называемым „русским округам" в 16 т. кв. в., средним населением 492 т. чел. и средним количеством районов 8—9; по национальным автономиям средн. территория 6,6 т. кв. в., среднее население 168 тыс. чел.; по всему Северо-Кавказскому краю 13 т. кв. в.—средняя территория и 360 т. чел.—среднее население. Колебания от 2,3 т. кв. в. и 30 т. населения (Сунженский округ) до 32,5 т. кв. в. и 1.398 т. населения (Кубанский округ). Если не считать автономий, то минимальным по территории будет 64,7 кв. в. Таганрогский округ, минимальным по населению Морозовский—161 т. чел. [1]

Украинские округа считаются средними по масштабу конструирования, средний размер округа по территории=7,7 т. кв. в., по населению около 500 т. чел. Среднее количество районов на округ—13.

Колебания: минимальный по территории 3,9 т. кв. в.—Черкасский округ, максимальный по территории Херсонский—17,3 т. кв. в., минимальный по населению—326 т. чел.,—Мариупольский, максимальный—Киевский—1.120 т. чел. Преобладают округа с территорией от 5 до 9 т. кв. в., которых 76%; свыше 10 т. кв. в. имеется—9%; до 6 т.—15%; по населению преобладают от 400—600 т. чел.—60%; свыше 600 т. чел.—18,9%; до 400 т.—16,9%; до 300 т.—3,8%.

По Уралу средняя территория округа около 90 т. кв. в. с Тобольским округом и 33 т. кв. в. без Тобольского округа. Колебания от 14 т. кв. в. (Златоустовский) до 920 т. кв. в. (Тобольский) и 78 т. кв. в. (Ирбитский, следующий по величине территории после Тобольского). Среднее население округа около 400 т. чел. Колебания от 200 т. чел. (Тобольский, Златоустовский) до 666 т. чел. (Шадринский). Среднее количество районов 13.

---

[1] Таганрогский округ подлежит реорганизации, Морозовский сливается с Шахтинским Сунженский же округ по существу является районом и существование его, как округа вызывается окружением его национальными автономными областями.

По Белоруссии средн. территория округа 11 т. кв. в. и 420 тыс. населения. Среднее количество районов на округ 10. Колебания территории от 8 до 16 тыс. кв. в., колебания населения от 316 до 576 тыс. человек.

Как видно из приведенных цифр, масштаб конструирования округов в районированных областях при сравнении средних величин по населению почти одинаков: 492, 500, 400 и 420 тыс. жителей; по территории разнообразие большее. Отличаются области между собой и по количеству отклонений от средних величин. Равномернее всего округа на Украине, затем в БССР, затем на Северном Кавказе и на Урале.

Если сравнить окружные единицы с прежними административными единицами, существовавшими на территории области, то по Северному Кавказу мы будем иметь округ равный менее $^1/_2$ прежней губернии по территории и более $^1/_3$ губернии по населению. (Средняя губерния = 50 тыс. кв. в. или 1.300 тыс. населения, имела 5,5 уездов и 89 волостей.) Украинские округа примерно равны $^1/_5$—$^1/_6$ губернии, бывшей до районирования, по населению и по территории. (Средняя губерния = 50 тыс. кв. в. и около 2.500 тыс. населения, 9 уездов и около 180 волостей.) Уральские округа немногим менее $^1/_3$ губернии по населению и немногим более $^1/_4$ губернии по территории. (Средн. губерн. = 360 тыс. кв. в. и около 1.500 тыс. жителей; 7 уездов и 246 волостей.) Белорусские округа равны примерно $^1/_2$ губернии по населению и по территории. (Средний размер губернии = 25 тыс. кв. в. и свыше 900 тыс. жителей.)

Средний размер проектируемых округов в неразвернутых областях европейской и азиатской частях РСФСР и колебания территории и населения в округах по областям видны из нижеследующей таблицы. (См. табл. на стр. 163).

Средний размер округов в различных областях по территории, как видно, колеблется весьма значительно: от 14 тыс. *кв. км* до 133 тыс. по европейской части (средняя губерния до войны 95 тыс. *кв. км* и 72 тыс. *кв. км* в 1925 г.), и от 90 до 419 тыс. *кв. км* в азиатской части (средн. губерн. в азиатской части до войны 630 тыс. *кв. км* и в 1925 г.— 475 тыс. *кв. км*.). В пределах областей эти колебания также весьма большие. Колебания по населению: минимальное, среднего округа по областям европейской части, 281 тыс. человек (Северо-Восточная область), максимальное—1.000 тыс. человек. (Центрально-Черноземная). Средняя губерния в 1917 г.— 2,5 милл. жителей, в 1925 г.—1.750 тыс. жителей. В пределах областей азиатской части максимальный размер терри-

Проектируемые округа в неразвернутых областях

Название области	Количество округов	Средняя территория округов в тыс. *кв. км*	Колебание территории по округам в тыс. *кв. км*	Среднее количество населения на округ в тыс. жит.	Колебания количества населения по округам в тыс. жителей	Плотность на 1 *кв. км* в области	Количество районов в области
Европейская часть РСФСР							
Северо-Западная	12	28	9—88	404	21—756	16	160
Северо-Восточная	8	133	33—243	281	42—578	2,4	94
Вятско-Ветлужская	8	24	15—40	459	312—677	19,7	139
Средне-Волжская	10	16	8—27	483	236—878	30,1	202
Нижне-Волжская	12	26	10—50	432	188—516	16,4	209
Центрально-Промышленная .	25	14	4—35	575	180—1.300	40,9	457
Центрально-Черноземная . . .	11	—	—	1.000	—	60	332
Западная	6	20	12—27	850	428—1.174	41	170
Азиатская часть РСФСР							
Сибирь	17	90	27—1.680	372	65—720	2,4	231
Ленско-Байкальская	7	218	85—535	237	58—346	1,1	68
Дальне-Восточная	7	290	76—532	277	20—476	1	63
Якутская	6	419	—	32	—	0,08	29
Киргизская . . .	14	157	60—349	250	65—515	1,5	228

тории доходит до 1.680 тыс. *кв. км* (Туруханский край). По населению минимальное количество: 32 тыс. в Якутской обл., 277 тыс. в Дальне-Восточной и максимальное 372 тыс. жителей в Сибири. Минимальное количество населения в пределах отдельных областей снижается до 20 тыс. жителей (Дальне-Восточная область). Среднее население губернии в азиатской части России в 1917 г. около 1 милл. жителей, в 1925 г. в азиатской части РСФСР—888 тыс. жителей.

Причины колебаний находятся в большинстве случаев в зависимости от степени обжитости территории, в отдельных случаях объясняются определенной цельностью и связанностью

выделенной единицы, не объединяемой с другими в виду ее спецефических особенностей и отличий.

Наибольшая населенность округа имеет место там, где имеется наибольшая плотность населения и обратно—наименьчисленность в округах с небольшой плотностью и большой площадью территории.

Территориальные размеры округов тем меньше, чем больше плотность населения и чем сильнее развиты пути сообщения, и тем больше, чем меньше плотность населения и меньше развиты пути сообщения.

По масштабу конструирования округов все они проектируются как единицы средние между уездом и губернией, но более приближаясь к губернии и к типу округов Сев.-Кавказского края и БССР. Так, по областям европейской части РСФСР средние величины округа по населению, примерно, равны $^1/_2$ прежней губернии. Средний округ равен $^1/_2$ губернии по областям Северо-Восточной, Северо-Западной, Вятско-Ветлужской, Центрально-Промышленной, Центрально-Черноземной. В Западной области округа несколько больше $^1/_2$ губернии. В Средне-Волжской и Нижне-Волжской областях округа равняются около $^1/_3$ части губернии.

В областях, имеющих минимальные размеры округов по населению, как, например, в Сев.-Восточной, с средним округом в 281 тыс., величина губерний сравнительно с остальными частями европейской части РСФСР также отличалась меньшими размерами (Архангельская губ. 483 тыс. чел., Олонецкая 465 тыс. чел., Вологодская 1.750 тыс. чел. на 1 января 1914 г.).

Области с наиболее крупными по населению округами, как, например, Центрально-Черноземная, с средним округом в 1.000 жит., имели и наиболее крупные по населению губернии (Воронежская губ.—3.630 тыс. чел., Курская—3.256 тыс. чел., Тамбовская—3.530 тыс. чел., Орловская—2.762 тыс. чел. на 1 января 1914 г.).

Не безынтересно сравнить проектируемые окружные единицы с существующими административными единицами европейских государств, для чего приведем нижеследующую таблицу: [1])

		Пространство тыс. *кв. км*	Население (тыс.)
Франция	Департамент . .	6	400
Италия	Провинция . . .	4	500
Испания	„ . . .	10	400
Португалия . . .	„ . . .	5	300

[1]) Приводимые данные относятся к довоенному времени.

		Пространство тыс. *кв. км*	Население (тыс.)
Бавария	Губерния	10	800
Саксония	„	3	800
Вюртемберг . . .	„	5	500
Бельгия	Провинция . . .	3	700
Нидерланды . . .	„ . . .	3	500
Англия	Графство	3	500
Норвегия	Амт	15	100
Швеция (южн. г.).	Лэн	9	200
„ (сев. г.) .	—	от 20—165 тыс.	200
Пруссия	Губерния	10 [1]	800
Венгрия	Комитат	5	200
Румыния	Округ	4	200
Болгария	„	4	100
Сербия	„	3	150
Греция	Ном	3	100

Правовое положение округов, материально-финансовый объем прав, бюджеты.

Остановимся далее на вопросе о правовом положении округа. Вопросы административно-правовые освещались сравнительно мало, и кроме вопросов, связанных с построением аппарата управления, до самого последнего времени никакие вопросы об юридической природе новых административных единиц не изучались. Вся постановка этих вопросов сводилась до сих пор к сравнению с существующим Положением о губернских и других единицах и к общим выводам, не подтвержденным исследованиями и изучением.

Приемлемого для всего СССР общего Положения об округах не имелось. Вместе с тем правовое положение округа, как и других единиц, нельзя рассматривать вне зависимости от общей системы областного построения и вообще применять метод простого сравнения старых и новых юридических положений.

Новые административные единицы—область, округ, район—качественно отличны от старых—губернии, уезда и волости. Уже одно сочетание административного управления с хозяйственным должно придать деятельности новых органов совершенно особое направление и другой объем, чем это имелось в волости, уезде и губернии.

Положение одной из административных единиц определяется положением других и тесно связано с их финансово-материальной базой, которая является определяющим условием деятельности данных органов. С другой стороны, объем прав предопределяет и объем материально-финансовой базы.

[1] Часть провинции.

Из сравнения Положений об округах Урала, Украины, Сев. Кавказа и Белоруссии можно установить, что правовое положение округов неодинаково.

Тогда как на Сев. Кавказе, на Украине и в Белоруссии округа приравниваются к губернским единицам, на Урале вся сумма оперативной работы лежит преимущественно на области, округа же превращаются фактически в укрупненные уезды со сниженной компетенцией.

„Наиболее целесообразным для ближайшего будущего— говорится в докладе Госплана III сессии ВЦИК—следует признать такую структуру, при которой округу присваивается положение, какое ныне занимает губерния в отношении объема правомочий административной власти и прав местного обложения".

Постановлением последнего Съезда Советов СССР (в мае месяце 1925 г.) совершенно твердо устанавливаются основы для определения объема прав новых административных единиц. Указывая на необходимость дальнейшего пересмотра и уточнения компетенции местных советов, Съезд Советов постановляет: „В связи с происходящим районированием такой пересмотр должен в основном обеспечить районам компетенцию уездов, а округам—компетенцию губерний".

Исходя из этих основ, построены округа Северного Кавказа, где „округ уже ближе стоит к непосредственному управлению, он выполняет чисто оперативные функции, руководя и направляя одновременно деятельность всех советских учреждений и предприятий на своей территории. Он сохраняет за собой в общем и целом права губернской власти. Окружные исполкомы должны обладать и обладают в действительности всеми теми полномочиями, которые необходимы для того, чтобы вести свое окружное хозяйство и руководить и направлять хозяйственную деятельность районных исполкомов". [1]

Окружные органы составляют и представляют на утверждение окружного съезда советов окружной бюджет и бюджет окружного города, утверждают районные бюджеты. Распоряжаются, согласно утвержденной смете, доходами от промышленных предприятий, находящихся в ведении округа, руководят ими, а также торговыми предприятиями; организуют мероприятия по поднятию сельского хозяйства; организуют и содержат культурные, медицинские и т. п. учреждения. Кроме вопросов культурно-хозяйственных окружные исполкомы испол-

[1] „Сев. Кавказ после районирования", 1925 г.

няют ряд административных функций в объеме, принадлежавшем раньше губернии.

В области промышленности за окружными исполкомами „закреплено право управления находящеюся в их ведении промышленностью, путем передачи им права решения важнейших вопросов, касающихся хозяйственной жизни округа, как-то: утверждение производственно-финансовых планов, уставов трестов, распределение прибылей и отчислений на специальные фонды, вопросы организации и ликвидации предприятий и пр. Окрисполкомы в свою очередь осуществляют свои функции, хотя и не во всех округах, а лишь имеющих наибольшее промышленное значение, через ОМХ, в составе которых образованы Промышленные Подотделы, при чем последние подотчетны также Кр. СНХ по наркоматской линии".[1] В округах со слабо развитой промышленностью промышленные подотделы отсутствуют и управление промышленностью сосредоточено в общих подотделах Окрисполкома.

„Окрисполкомовая промышленность включает в себя, в сущности, те же предприятия, которые в прежнее время числились за Губсовнархозами".[1]

Совсем другое положение на Урале. Финансово-налоговые права губернского масштаба с сравнительно небольшими изменениями, данные на Урале областному органу, создали там чрезвычайно тяжелое положение как для местных исполкомов, так и для областных органов, ибо Наркомфин стал рассматривать область не как таковую и даже не как объединение четырех губерний, а как одну большую губернию. Такое положение создало централизованную и несоответствующую условиям систему получения кредитов.

В издании,[2] подводящем первые итоги районирования Урала, мы читаем: „Все наши силы были направлены к тому, чтобы округа не только формально пользовались правами бывших губерний, но чтобы они фактически были в состоянии эти права осуществлять". Однако далее там же написано: „Тем не менее канвой для составления Положения об областном исполкоме Урала было взято существующее Положение о губисполкомах, с соответственными изменениями редакции и внесением ряда дополнений; никакого особого проекта областной „конституции" не выдвигалось".

И этот проект областного Положения в Комиссии ВЦИК „оказался сильно пощипанным" на первых же заседаниях

---

[1] „Сев. Кавказ после районирования". 1925 г.
[2] „Районирование Урала". Свердловск. 1924 г.

с представителями наркоматов, которые в значительной части обнаруживали полнейшее непонимание задач и цели районирования..." „Окружное положение прошло в Москве много легче областного, но и тут вносился ряд поправок (некоторые из них, к сожалению, приняты), приравнивающих округ к уезду, а не к губернии".

Однако, несмотря на это окружная единица Урала оказалась более мощной, чем уезд, и более близкой к населению, нежели губерния. Введение окружной системы расширило базу окружного исполкома по сравнению с губернским, втягивая большое количество масс в работу советских органов. Нормы представительства на окружные съезды по сравнению с губернскими изменены следующим образом:

Окружной Съезд	Губернский Съезд
1. От сельсоветов 1 депутат от 5.000 жителей.	1. От уездных советов 1 депутат на 10.000 жителей.
2. От советов городов, фабрично-заводских поселков по 1 депутату на 500 избирателей.	2. От советов городов, поселков, фабрик и заводов—1 депутат на 2.000 избирателей.

Таким образом увеличивается как число делегатов от крестьянства, так и от рабочих.

Структура Окружного Исполкома значительно упрощена не только по сравнению с Губисполкомом, но и по сравнению с Уисполкомом. При Окрисполкоме образуются отделы: 1) Административный, 2) Местного Хозяйства, 3) Военный, 4) Финансовый, 5) Земельный, 6) Общий (в составе отделений: канцелярии, финансово-материального, народного образования, здравоохранения и социального обеспечения), а также камера инспекции труда, Статбюро и Уполномоченный ГПУ. Отсутствуют, таким образом, самостоятельные отделы РКИ, продовольствия, труда, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения.

За последнее время замечается процесс расширения аппарата окрисполкомов. В ряде округов уже образованы самостоятельные отделы народного образования, здравоохранения и промышленные (Управление Местной Окружной Промышленностью). Согласно нового пересмотра структуры и штатов Окриков устанавливается почти по всем округам вышеназванные самостоятельные отделы. Кроме того, при Окрике имеются Окрплан и Окрвнуторг. Средний штат Окрика составляется примерно в количестве 600 человек (в Губисполкоме было в среднем 1.600 человек, в Уисполкоме—212 человек).

В вышеуказанной работе „Районирование Урала" отмечается, что несмотря на то, что „фактически Окрисполком во многих

отношениях поставлен в положение, значительно отличное от положения Губисполкома“, результаты районирования сказались положительно в отношении различных сторон деятельности.

„С районированием установилось вполне здоровое разделение функций между областью и округами и почти полная хозяйственная самостоятельность округов, близкая к самостоятельности бывших губисполкомов...“ „Все округа области получили полную бюджетную самостоятельность и вместе с нею право полного хозяйственного самоопределения...“ „Управление промышленностью в округах чрезвычайно упростилось...“ „Ничего похожего на смешение функций управления и регулирования уездными предприятиями бывшего Губсовнархоза не наблюдается. В связи с этим в управлении предприятиями произошли коренные улучшения (в большинстве случаев отчетность приведена в полный порядок, ведется непрерывное наблюдение за техническими результатами, производительностью труда, себестоимостью; коммерческая работа повышается, и все стороны работы предприятия получают полную увязку с его финансовой работой...“

„В связи с хозяйственной самостоятельностью округов, в большинстве их наблюдается также большой подъем общей хозяйственной работы: ведется экономическое изучение сельского хозяйства, промышленности, торговли и кооперации округа, составляются экономические описания округа и его районов, периодические (квартальные) обзоры окружного хозяйства; начинается систематическое изучение статики и динамики хозяйства по районам; в городах наблюдается подъем строительства и работ по городскому благоустройству; замечается подъем в сельскохозяйственной работе; торговля, кредит и кооперация ставятся под постоянное наблюдение и руководство и увязываются в одну систему...“

„Разгрузка окружных отделов сообщила работе их много более плановый характер, позволила им в большей степени сосредоточиться на руководстве РИК‘ами, дала возможность более полного охвата округа и его районов через РИК‘и. Упрощение задач, сокращение объема работ, сосредоточение их, главным образом, на руководстве РИК‘ами, общее направление и руководство областного центра все более делают окрисполкомы плановыми и регулирующими органами второго порядка после области“.

Достижения Уральской области, несмотря на небольшой срок ее существования, все же довольно значительны. Отмечавшиеся ранее недочеты и отрицательные стороны районирования Урала зависели, главным образом, от самой техники про-

ведения реформы. Основным недочетом являлось проведение районирования сверху, а не снизу, (с организации округов, а не районов), чем до некоторой степени была подорвана инициатива мест, и самую работу низового районирования пришлось проводить еще не окрепшему окружному аппарату.

Неблагоприятной стороной является также отмеченное выше отсутствие целостности хозяйства в некоторых округах.

Весьма интересные выводы в отношении округов области приводятся в работе комиссии НКФ. [1]

В статье А. Ф. Швецова говорится, что „главную роль при окружном районировании играли признаки административного характера, а не экономического". „Никаких следов какой-нибудь организационной или исследовательской работы на тему о том, как, каким образом может отразиться на финансовом хозяйстве округа то или иное районирование, комиссия ни в области, ни в округах не нашла. Несомненно, что факультативно-финансовые соображения играли некоторую роль, но не главную, не решающую"... „Имущественные и бюджетные права Исполкомов—областного, окружных и районных—были определены уже после их образования, также после районирования были произведены и распределения доходных источников и потребностей между отдельными Исполкомами".

В результате этого и создалось положение, что процесс финансово - бюджетного и хозяйственного оформления новых административных единиц на Урале все еще нельзя считать совершенно законченным. Это же было и причиной того, что „область захватила слишком большую долю финансового влияния на округа, а округа сделали то же самое по отношению к районам". [2] Однако не следует забывать также и отмеченной уже нами выше причины, а именно—особенностей Уральской области, каковые при настоящем уровне культуры и хозяйства ее, не позволяют еще передать все права соответствующим низшим органам. „Разнообразие хозяйственных условий в округах и неодинаковая их хозяйственная мощность в результате различного темпа восстановления хозяйства вызывают необходимость более глубокого регулирования доходов округов со стороны областного центра". [3]

Расширение прав низших органов, в связи с ростом хозяйства, проводится в жизнь. Областной орган по отношению к округам так же, как и окружные по отношению к рай-

---

[1] „Округ и район в Уральской области".
[2] „Округ и район в Уральской области".
[3] „Местный бюджет Уральской обл. на 1924/25 г." Свердл., изд. Облфо.

онным, установили линию расширения объема прав следующих низших органов, но сделано в этом направлении пока еще далеко не все.

Так, в округах области отмечаются еще такие явления, что районные бюджеты фактически составлялись Окрфо „подчас без участия компетентных представителей РИК'ов", [1] причем „проведение райбюджетов районами сплошь и рядом производится, так сказать впотьмах, ибо округа уже в процессе исполнения райбюджетов вносят всякого рода дополнения и изменения, чрезвычайно неаккуратно и с громадными запозданиями информируют об этом районы, так что последние не знают каков собственно тот бюджет, который они выполняют". [2]

Четкого разграничения сфер хозяйствования окружного и районного бюджетов нет. „Выполнение районных расходов, принятых на окрбюджет происходит помимо РИК'а через его голову". [3]

В результате ограничения прав округов со стороны областных органов также существует целый ряд недочетов. Существуют отступления от территориального принципа в бюджете. Так, например, в доходах от промыслового налога, собираемого на территории округа, в бюджет округа поступает 50%, 25% идут в область, 25% в город. 20%-ные отчисления от единого сельскохозяйственного налога идут на областные нужды, между тем как округам приходится финансировать слабые районы из своих средств. В бюджете на 1925—1926 г. отчисления от сельхозналога полностью передаются в районные бюджеты.

Отчисления от лесных доходов (30%) с 1925/26 бюджетного года также целиком передаются в окрбюджет.

В перечне расходов Уральских округов, кроме расходов чисто-окружного значения, мы имеем и такие, как заработная плата выборному персоналу РИК'ов, зарплата педагогическому персоналу школ I и II ступени и прочих культурных учреждений, находящихся в районах, зарплата медицинскому персоналу и содержание медучреждений, зарплата агроперсоналу в районах.

В бюджете на 1925—1926 г. целый ряд указанных расходов передан в районный бюджет, однако, все же на окружном еще остались зарплата агроперсонала, а в некоторых случаях и персонала школ II ступени и медицинского.

---

[1] „Низовой советский аппарат и деревня Урала", изд. Урал. РКИ, Свердловск, 1925 г.

[2] Там же.

[3] Там же.

В общем по финансовой мощности большинство округов области весьма слабы и дефицитны. Дефицитность покрывается, помимо государственного субвенционного фонда, из областного субвенционного фонда. В 1925/26 г. устанавливается фонд регулирования. Как способ изжития дефицитности некоторыми округами выдвигается расширение доходных источников округов (передача полностью отчислений от лесных доходов, полностью надбавок к промналогу и др.).

Отмечается, что рост доходов, поступающих в бюджет от крупной трестированной промышленности отстает от роста самой промышленности. В то время, как расширение промышленности, с привлечением в нее рабочей силы и необходимостью принятия со стороны местных органов ряда мероприятий, вызывает увеличение расходов, связанных с удовлетворением культурных потребностей рабочего населения, мероприятиями по благоустройству и т. п., ложащимися, главным образом, на местный бюджет, доходы последнего, связанные с промышленностью, соответственно не увеличиваются. (Доходные источники окружного бюджета, связанные с крупной трестированной промышленностью, ограничиваются отчислениями от промналога, уравсбором и патентным сбором и налогом с грузов.)

„Несоответствие между ростом хозяйства и местным бюджетом является результатом перераспределения доходных источников в области между государственным и местным бюджетами". (Например, надбавка к единому сельхозналогу в 1924/25 году не превышает фактических поступлений 1923/24 г., при общем росте налога в 2 раза против прошлого года.) [1]

Вообще положение окружного органа по отношению к крупной трестированной промышленности весьма неопределенное. Взаимоотношения не нормальны. Окрик не всегда имеет возможность даже получения необходимых сведений о состоянии промышленности, находящейся на территории округа, что необходимо также и для увязки хозяйственного плана Окрика с планом трестированной промышленности.

Стремления Окрика к развертыванию окружной промышленности иногда встречают препятствия со стороны трестов. Отдельные предприятия по существу чисто местного значения нередко закреплены за трестами, как подсобные, или просто случайно. Получение таких предприятий округом, не только действующих, но и бездействующих, происходит не без борьбы.

---

[1] Из протокола „Местн. бюджет Свердл. окр. Ур. обл. на 1924/25 г.", Свердл., 24 г. № 57 „Большого президⷷ. Уральск. Облисп.," 12/XI, 1924 г.

Отмечая все вышеуказанные отрицательные стороны, существующие в организации округа, следует, однако, отметить, что рост окружного хозяйства несомненно весьма значителен, что тем более подчеркивает жизненность окружной единицы, развитие и укрепление которой происходит, несмотря на множество неблагоприятных сторон, зависящих как от самого построения ее, так и от хозяйственных, финансово-бюджетных и обще-правовых условий.

Несмотря на то, что округа в большинстве случаев из бывшей губсовнархозской промышленности получили самое негодное или ничего не получили (бывшая промышленность ГСНХ распределилась после районирования между областью и округами), местная промышленность округов начинает возрождаться и расти. В ряде округов образованы промкомбинаты. В них объединена различная средняя промышленность округов. Результат объединения—увеличение экономической мощи предприятий, более рациональное использование оборотных средств, сокращение накладных расходов по управлению, увеличение кредитоспособности предприятий. В первый год районирования промышленность округов была в зачаточном состоянии. В 1924/25 г. она дает уже прибыль. Некоторые промкомбинаты (Тюменский, напр.) дают значительные суммы от прибыли в местный бюджет. Число заведений увеличивается, восстанавливается оборудование, организуются новые предприятия; все за счет исключительно местного промфонда.

Рост местной окружной промышленности характеризуют следующие цифры. Количество заводов в 1924—1925 г. увеличилось на 21, с числом рабочих—3062 чел.

Товарная продукция 1923—1924 г. равнялась 15,8 милл. руб.: в 1-е полугодие—около 7 милл. руб., во 2-е полугодие—8,8 милл. руб., а в 1-е полугодие 1925—1926 г. продукция составила уже 12 милл. руб.

Рост валовой выработки в %%: принимая 1-й квартал 1923—1924 г. за 100, во 2-м имеем—139%, в 1-м 1924—1925—182%, во 2-м квартале 1924—1925 г.—221,4%.

В заключение этого обзора об округах Уральской области приведем еще некоторые из выводов Комиссии НКФ: [1]

„С точки зрения хозяйственной—организацию округа следует признать правильной. Округ, имея значительно меньший объем хозяйства, лучше его учитывает, лучше присматривается к нуждам его и легче может направить плановую работу, чем в губернском масштабе“... „Назначение округа, как

[1] „Округ и район в Уральской Области“.

административной единицы (если под этим следует понимать, главным образом, удобство управления), несомненно оправдалось". „Округ недостаточно еще определился; возможно, что области придется пересмотреть границы округов и поднять вопрос об их числе с точки зрения приравнения к уездам или губерниям, хотя бы по внешним признакам".

Выводы, к которым пришла Комиссия Наркомфина, изложенные в статье тов. А. Вайнштейна в „Финансовой Газете",[1] отмечают, что районирование на Урале в целом еше нельзя считать законченным, но что округ Урала представляет вполне работоспособную административно - хозяйственную единицу. Ощущается внесение элемента плановости в хозяйство. Вообще тов. Вайнштейн находит безусловно неправильным отсутствие специального законодательства по отношению к округу и приравнивание округа к уезду.

Укрепление Украинских округов и намечаемая самой жизнью реорганизация их, упразднение губерний и расширение прав Окрисполкомов уже отмечены были выше. Отметим здесь, что ликвидация губерний на Украине вызвана также интересами дальнейшего укрепления местного бюджета. „Поскольку с созданием округов и предоставлением им больших имущественных и бюджетных прав, почти вся органическая бюджетная работа передвигается в округа, губернский аппарат превращается в непроизводительный накладной расход".

„Общее уменьшение числа административных единиц дало очень важные и серьезные результаты в смысле количественного увеличения и концентрации промышленного пролетариата в новых округах по сравнению с числом такового старых уездов, что имеет большое значение в политическом отношении [2].

Опыт Северного Кавказа для нас особенно интересен в связи с тем, что там ошибки и недочеты районирования Украины и Урала по возможности были устраняемы.

Со времени проведения реформы на Северном Кавказе прошло очень мало времени, однако, целый ряд характерных моментов, которые связаны с районированием, все же можно отметить и по Сев. Кавказу.

В этом отношении весьма ценный материал мы находим в изданных краевой комиссией по учету опыта районирования при Сев.-Кавк. Кр. Исп. Ком. двух томах трудов „Северный Кавказ после районирования" (Итоги и выводы).

---

[1] „Предварительные итоги обследования". „Ф. Г.", 1925 г., №№ 19—20.
[2] А. Буценко. „К вопросу районирования Украины".

Более правильный подход к конструированию самых окружных единиц и соответствующий объем материально-финансовых прав их определенно отразился на их деятельности.

Из достижений, связанных с районированием, прежде всего следует отметить, что реформа упростила структуру аппарата окружных исполкомов, заменивших собою прежние губернские и областные исполкомы, слив коммунальный отдел и совнархоз в один отдел местного хозяйства. Не существуют как самостоятельные отделы — отдел труда, политический и РКИ. Вместо прежних 13 отделов Губисполкома в составе Окрисполкома осталось 9 отделов.

Общее число работников в органах управления в 10 русских округах Сев. Кавказа уменьшилось с 22.580 чел. до 16.667 чел., т. е. на 5.913 чел., или на 26%.

В Губисполкоме работников было 8.278, в Уисполкоме 5.706; на 1 адм. единицу приходилось их в Губисполкоме 2.069, в Уисполкоме — 259. В Окрисполкомах общее число работников 6.003; на 1 округ—600. По отдельным округам число работников колеблется от 147 (Донецкий округ) до 1.364 (Донской округ).

По Северо-Кавказскому краю в целом „экономическое районирование увеличило число штабов хозяйственного фронта до 21, т. е. на 110%, разделив территории с различными типами народного хозяйства на самостоятельные округа“ с правами губерний. „В результате органы управления хозяйством максимально приблизились к управляемому хозяйству, специализировавшись при этом соответственно „специализации“ округов“.

В отношении достижений в хозяйственной области, в указанных выше трудах, находим следующие свидетельства.

Усилилась деятельность по землеустройству. „Приближение земорганов и земработников к населению ускорило разрешение земельных вопросов.“ Большое оживление замечается в работе по улучшению сельского хозяйства, что вызвало развитие сети сельско-хозяйственных учреждений.

„Земельные органы во всех своих организационных развертываниях получили возможность стать более актуальными и более гибкими в работе по оказанию помощи крестьянскому населению“—произошло более рациональное их распределение и увязка работы всех земельных органов.

Увеличение личного состава земельных органов произошло на 14,7%. Количество агроучастков увеличилось на 26%, прокатных и зерноочистительных пунктов на 28% первых и на 37% вторых, случных на 39%, семенных на 29%. Сеть опыт-

ных станций, полей и участков возросла почти на 152% (сеть опытных станций осталась без изменения, увеличились мелкие вспомогательные опытные учреждения).

„Если проведение районирования в результате обнаружило положительные тенденции в области строительства новой с.-х. действительности, что за короткий срок обнаружилось в развитии сети с.-х. учреждений, землеустройства и мелиоративных работ, то не менее важные итоги районирование дало и в области развития среди населения производственных организаций кооперативного порядка“.

Отмечаются достижения и в других отраслях хозяйства края, а также и в культурной области. Сравнительно с прошлым учебным годом повсеместно увеличена зарплата школьных работников. Лечебная сеть расширяется, строится несколько районных больниц на сверхсметные ассигнования РИК‘ов.

В отношении промышленности в связи „с передачей промпредприятий округам, общепромышленный баланс Северо-Кавказского края расширился“, как в трестах в местной промышленности, так и за счет промышленности, эксплоатируемой непосредственно Окрисполкомами в округах, где не организованы местные тресты. То же самое имеет место и в промышленности, переданной Райисполкомам, и арендной промышленности. „Эта промышленная группа, совершенно не игравшая прежде никакой роли в промышленной жизни края, так как ее предприятия в значительном большинстве находились в состоянии консервации, начинает возрождаться и понемногу возвращаться к жизни“.

В какой степени на состоянии промышленности отразилось именно районирование, свидетельствуют следующие факты, явившиеся результатом реорганизации аппаратов управления промышленности и ее перераспределения между отдельными органами управления.

До районирования состав органов управления государственной промышленностью и стоимость месячного их содержания характеризуются следующими данными:

На 1/X—1923 г. было—Промбюро, 2 Центр. СНХ, 2 СНХ, 3 Торгпрома, 3 Упр. Местн. Пром. Численный состав аппарата управления по всем органам ВСНХ = 558 чел.; стоимость содержания в месяц 56.949 руб. Кроме того, 7 краевых трестов и 24 местных; численный состав аппарата по 31 тресту = 1.041 и стоимость содержания — 74.558 руб. Всего же по всем органам управления — 1.559 чел. и стоимость содержания 131.107 руб.

На 2/IV 1924 г. было—Промбюро, 1 ЦСНХ, 2 СНХ, 1 Торгпром, 6 ОМХ. Численный состав аппарата по органам ВСНХ—281, стоимость содержания 20.760 руб. Краевых и местных трестов 31 с аппаратом в 951 чел. и стоимость содержания 70.600 руб. Всего: аппарат—1.232, стоимость содержания 99.360 руб.

После районирования. Крайсовнархоз, 10 окружных отделов местного хозяйства, 2 Промторга, 1 Упр. Местн. Пром., 8 общих отделов Окрисполкома. Итого 21 орган управления, 178 чел. аппарата и 17.200 руб. стоимость месячного содержания (против 558 и 56.949, или 281 и 20.760). Краевых трестов стало 11, местных 21; аппарат управления 1.012 чел. и стоимость содержания 101.512 руб.

Число органов управления в общем увеличилось, однако количество служащих в аппаратах сократилось по сравнению с состоянием на 2/IV—1924 года на 36%, а с состоянием на 1/X—1923 года на 69%; сократилась также и стоимость содержания.

Благодаря упрощению административных органов управления и увеличению числа органов с 10 до 21, произошло приближение их к населению, достигнута большая соразмерность числа и размеров объектов их управления с их наличными силами и средствами.

Распределение промпредприятий до районирования и после районирования видно из следующей таблицы:

ПРОМЫШЛЕННОСТЬ	До районирования (на 1/X 1924 г.).				После районирования (на 1/I 1925 г.)			
	Число заведений.	Число рабочих в тысячах.	Основной капитал в милл. руб.	Оборотный капитал в милл. руб.	Число заведений.	Число рабочих в тысячах.	Основной капитал в милл. руб.	Оборотный капитал в милл. руб.
Краевая	33	10,8	25	5,6	55	15	37	11
Местная	155	10,3	22	6,3	157	8,2	16,2	5,8
Окрисполком	—	—	—	—	—	—	—	—
Райисполком	—	—	—	—	1.132	—	8,4	—
Арендная всего	699	—	на 1/X 1923 г.		404	—	на 1/X 1924 г.	
Сдано в аренду	379	3,8			283	4,4		

Передача предприятий Окрисполкомам и Райисполкомам имела своим последствием заинтересованность мест в возрождении и развитии хозяйства.

Местная промышленность по производственной программе предполагает выработать продукцию на 31.514 тыс. рублей, в то время как краевые тресты, располагая работой почти в 2 раза большей, нежели местные, предполагают выработать на 63.815 тыс. руб. „Это заставляет отметить рост вглубь и вширь местной промышленности, объясняемый той инициативой, которую проявили округа после районирования".

Отмечается расширение и укрупнение некоторых трестов в связи с проведенной концентрацией и объединением однородных отраслей и созданием новых крупных краевых объединений. Значительное увеличение программной нагрузки предприятий, перешедших из состава местной промышленности в краевую, явилось также следствием перераспределения трестов в связи с районированием. Общее увеличение программных заданий отчасти вызвано общим экономическим подъемом, однако, темп этого подъема на Северном Кавказе (40%) превышает средний уровень повышения остальной союзной промышленности (30%).

Увеличение нагрузки по некоторым предприятиям против прошлого года выразилось в следующих цифрах: по Куб. Черн. Нефти программное задание увеличено на 36%; Северо.-Кав. Металлтресту по заводу „Аксай" на 142%, а всего на 120%; поташным заводом на 52%; Севкавспирту на 264%, а в общем только по объединениям на 95%, или в абсолютных числах увеличение с 6,07 милл. руб. до 12 милл. руб.

Число рабочих, занятых в производстве, увелич. с 13.229 чел. прошлого года до 15.134 чел. по программе 1924/25 года Отмечается также расширение масштаба сырьевых заготовок.

В связи с улучшениями в области рационализации производства увеличилась выработка на 1 рабочего в 1-м квартале текущего года сравнительно с прошлым годом на 53%, а именно: 1.318 руб. на 1 рабочего против 859 руб. прошлого года.

Все вышеприведенные факты дают основание установить вполне определенные положительные достижения в области политической, культурной и хозяйственной на Северном Кавказе, что, несомненно, связано с проведенной там реформой районирования. Вместе с тем следует отметить, что положительные результаты районирования в значительной степени связаны с верно избранным подходом и методами конструирования области и округов края.

Важнейшим моментом в этом отношении является правовое положение Северо-Кавказских округов, и эффект районирования в значительной степени связан с приданием определенных имущественных прав новым административным хозяйственным единицам.

Дополнительно к Уральскому „Положению“ округам Северо-Кавказского края присваиваются следующие права:

Утверждение окружного бюджета, согласно утвержденного областью перечня расходов и доходов, относимых в местный бюджет. По Уральскому „Положению“ утверждение бюджета после Съезда Советов должно быть представлено на утверждение Областного Исполкома.

На Всероссийский Съезд Советов проводится непосредственно с Окружных Съездов Советов $^4/_5$ делегатов и только $^1/_5$ часть делегатов выбирается на Областном Съезде Советов. По Уральскому „Положению“ выборы производятся на Областном Съезде.

Количество членов Президиума и Исполнительного Комитета определяется в 5—9 и 35 человек. По Уральскому „Положению“ соответствующие цифры 5 и 27.

По Уральскому „Положению“ не предусматривается право непосредственных сношений с центром, а таковые сношения округа имеют только через Областной Исполнительный Комитет. Положение Сев.-Кавказского края предоставляет это право округам, особенно по тем вопросам, по которым Окружной Исполнительный Комитет будет расходиться с Краевым.

Сохраняется за округами право (которым пользуются теперь губернии) утверждения судей, следователей и членов коллегий. По Уральскому „Положению“ это право оставлено за областью.

В отношении организации суда и прокуратуры, устанавливается система окружных судов с компетенцией губернских и окружная прокуратура.

Предоставляется право передвижки кредитов из одного ведомства в другое по государственному бюджету. Для окружной работы это имеет кардинальнейшее значение, между тем по Уральскому „Положению“ это право входит в компетенцию области и если Окружному Исполнительному Комитету нужно передвинуть кредит из одного ведомства в другое, то он должен получить санкцию области.

Предоставляется право выделять из общего отдела отделы народного образования и здравоохранения. Если по местным условиям, крупные промышленные округа находят необходимым выделить эти отделы в качестве самостоятельных, то они

могут это делать совершенно самостоятельно, без утверждения Краевого Исполнительного Комитета.

В области бюджетных прав в Сев.-Кавказском крае проведен территориальный признак разбивки доходных и расходных статей между бюджетами, с изъятием случаев междутерриториального значения тех или иных статей, максимальной части надбавки по единому с.-х. налогу, поступающей в доход Окрисполкома (обращается последним на подкрепление районных бюджетов), отчислений от Госпромналога (бронируется в дотационный фонд) и доходов от концессий, арендных статей и предприятий, объединенных в краевом масштабе.

Размеры бюджетных прав Окрисполкомов точно приравнены к правам ГИК'ов.

Доходы окружных бюджетов слагаются из следующих основных источников: 43,1% всех надбавок к госналогам (54% надбавок промналогу, 24% к единому с.-х. налогу и 60% к подоходному налогу); 32,1% всех отчислений от госналогов, (49% отчислений от единого с.-х. налога и 14% от промналога); 12,9% от всех доходов по краю от местной промышленности; 14% от с.-х. имуществ и предприятий; 6% от коммунального хозяйства; 61,3% отчислений от госдоходов (77% от лесных, остальные 23% поступлений в райбюджет) и 17,5% от местных налогов и сборов.

Окружные бюджеты расходуют 24,9% всех расходов по краю на народное образование, 31,4% на здравоохранение, 22,1% на содержание административных учреждений, 44,3% на охрану общественного порядка, 40,6% на сельское хозяйство и 66,8% на пути сообщения.

Построение окружных бюджетов и мощность их находятся в непосредственной связи с масштабом конструирования и финансово-материальным объемом прав округов. Величина бюджетов в округах различных областей колеблется весьма значительно. Самые мощные бюджеты мы имеем в округах Сев. Кавказского края, где максимальный бюджет округа по доходам равен 13.722 тыс. руб. [1] (в Донском округе); бюджет среднего округа по Сев. Кавказу равняется 3.014 тыс. руб. Приближается к среднему округу по величине своего бюджета Ставропольский округ с бюджетом 2.496 тыс. руб. Однако и в пределах Сев. Кавказа имеются отдельные единицы с незначительными бюджетами. Минимальный бюджет имеет Адыгейская автономная область—405 тыс. р.

---

[1] Данные о бюджетах, приводимые ниже по областям, приводятся на основании ориентировочных смет на 1924/25 год. Данные по Сев. Кав. краю взяты из кн. „Сев. Кав. после районирования"... Р/д. 26 г.

По Уралу самый мощный бюджет равен 5.425 тыс. р. (Свердловский) [1] и следующий за ним 3.293 тыс. р. (Пермский). Бюджет среднего округа равняется 1.878 тыс. руб. Средними округами по величине являются—Тюменский (1.985), Н.-Тагильский (1.796 тыс. р.), Шадринский (1.495 тыс. р.), Сарапульский (1.387 тыс. р.). Минимальный бюджет равняется 850 тыс. руб. (Ирбитский окр.).

Большие колебания бюджетов имеют место в БССР. Максимальный округ имеет бюджет в 2.704 тыс. р. (Минский окр.), средний округ имеет бюджет в 892 тыс. р. Близким к среднему является Бобруйский окр. с бюджетом в 918 тыс. р. Минимальный бюджет равняется 397 тыс. р. (Слуцкий окр.).

Особенно же большое разнообразие окружных бюджетов наблюдаем на Украине, где максимальные бюджеты составляют 3.828 тыс. р. (Николаевский округ), 3.213 тыс. р. (Луганский), 3.191 тыс. р. (Артемовский), минимальный же понижается до 416 тыс. р. (в Черниговском округе), 654 тыс. р. (в Сновском), 688 тыс. р. (в Старобельском), Большинство округов имеют бюджеты около 1.200—1.500 тыс. р.

При переводе на душу населения в округах Урала мы имеем средние цифры 4 р. 18 к. в доходной части бюджета и 4 р. 67 к. в расходной (колебания от 2 р. 24 к. до 9 р. 73 к. в дох. и от 2 р. 62 к. до 10 р. 30 к. в расх.).

По характеру доходов 1-е место в бюджетах окружного значения на Урале занимают надбавки к госналогам и сборам—4.974 тыс. р., или 47% своих доходов. (при этом надбавка к промналогу дает 26,3%, к сельхозналогу—14,4%); 2-е—от промышленности местного значения—1.538 тыс. р. или 14,5%; 3-е—отчисления от госдоходов—1.167 тыс. р. или 11%; 4-е—пособия из общегосударственных средств—1.175 т. р. или 11,1%, (по данным НКФ Урал. обл. получила 870 т. р.). Остальные статьи имеют незначительную роль. Налоговые источники составляют в окружном бюджете 54,9%; неналоговые—34%; прочие—11,1%.

В расходах окружного значения на 1-м месте стоят расходы по народному образованию, составляющие 44%, 2-м—здравоохранение—14,5%, 3—общеадминистративные учреждения—13,6%, 4—сельское хозяйство—7%, 5—охрана общественного порядка—7%, затем суммы, перечисленные в запасный фонд—4,3%, органы юстиции—3%, чрезвычайные расходы—1,7%, пути сообщения—2,1%, коммунальные предприятия—0,5% и др.

[1] „Местный бюджет Уральск. области на 1924/25 г." Изд. обл. ф Свердл. 1925 г.

Местный бюджет Сев. Кавказского края на 1924/25 год является значительно более мощным, чем местные бюджеты Юго-Востока за прошлый бюджетный год.

На душу населения доходов приходится в среднем по краю 8 р. 17 к. (по отдельным округам повышается: до 9 р. 25 к. в Кубанском, 12 р. 16 к. в Черноморском, 12 р. 95 к. в Донском и 19 р. 02 к. в Грозненском; понижается до 3 р. 96 к. в Ставропольском, 3 р. 46 к. в Кабардино-Балкарской области, 3 р. 41 к. в Морозовском и 2 р. 64 к. в Донецком окр.). В прошлом году доходов на душу населения приходилось в среднем 6 р. 05 к. (максимальные цифры 8 р. 35 к.).

Расходы на душу населения по краю в среднем—8 р. 22 к. (по отдельным округам повышаясь до 9 р. 25 к. в Кубанском окр., 12 р. 49 к. в Черноморском, 12 р. 95 к. в Донском и 19 р. 03 к. в Грозненском и понижаясь до 5 р. 04 к. в Чеченской обл., 4 р. 78 к. в Сальском окр., 4 р. 43 к. в Морозовском, 3 р. 94 к. в Донецком). В прошлом году расходов на душу населения падало в среднем 5 р. 98 к.

Бюджет мощного Донского округа построен главным образом на неналоговых доходах (51,52% всего бюджета), слагающихся из доходов от сельского хозяйства (4,36%), коммунального хозяйства (33,84%), промышленности местного значения (4,89%), разных поступлений (2,17%) и отчислений от госдоходов (1,35%).

Налоговые поступления (42,27%). Они состоят из отчислений от госналогов (0,05%), надбавокк госналогам и сборам (32,58%) и местных налогов и сборов (9,64%).

По расходу 1-е место занимает народное образование—34,02%, затем здравоохранение—15,30%; содержание комхоза и благоустройство—13,4%, содержание административных учреждений—8,79%. Таково примерно построение и Кубанского бюджета и других мощных бюджетов. В слабых бюджетах (бюджет Терского округа) налоговые доходы составляют 48,4%, неналоговые—38,10% и пособия от государства 12,81%. Общая сумма бюджета 3.884 тыс. р. В бюджете Сальского округа 56,12% занимают отчисления от госналогов и 5,97% пособия государства; по районным же бюджетам этого округа пособия составляют 22,10%. Общая сумма дохода бюджета Сальского округа—1.513 тыс. р., расхода—1.578 тыс. р.

На Украине бюджеты окружного значения в общей сумме бюджета занимают сравнительно небольшое место—около 20%.

Из рассмотрения бюджетов округов видно, что различия их весьма значительны.

На Урале мы имеем довольно значительный удельный вес областного бюджета (17,5% по доходам и 12,4% по расходам), усиливаемый за счет окружных; значительный же удельный вес окружных (32,5%—35%), но усиленный за счет районных (имеющих 28% и 29,4%). В бюджете на 1925/26 г. соотношения изменяются в сторону увеличения удельного веса районного бюджета. Так, районный бюджет на 1925/26 г. увеличивается до 46%. На Украине удельный вес округа сравнительно незначителен, но большой удельный вес районных бюджетов и губернских. На Сев. Кавказе удельный вес областного бюджета небольшой (5% и 8%) и значительные удельные веса окружных (26,9%—28%) и районных (35,3% и 34,9%) бюджетов.

Поскольку районирование обусловливает проведение рациональной организации хозяйственного управления на основе разделения труда между областью, округом и районом, постольку более правильным методом явится усиление мощности округов и районов.

В этом отношении вполне правильные выводы делаются т. Вайнштейном на основании результатов обследования Урала. [1] Он рекомендует расширение бюджета округов за счет областного и передачу учреждений окружного значения на окружной бюджет. С другой стороны, т. Вайнштейн находит целесообразным и разгрузку окружного бюджета, путем передвижки доходов и расходов районного значения в район. Это уменьшит оперативную деятельность округа и увеличит его руководящую и инструкторскую роль, отчего выиграют как округ, так и район. Областной субвенционный фонд должен быть значительно сокращен и частью перенесен в округа.

Вообще в деле правильной организации административно-хозяйственных единиц, в частности окружной, является необходимым укрепление ее материальной базы путем правильного распределения средств между отдельными единицами. В данном случае весьма важным является распределение имуществ и промышленных предприятий как по принципу рациональной организации их в пределах тех или иных органов, так и по принципу связи их с территорией, на которой они находятся. Все предприятия, экономически связанные с местным хозяйством (в смысле использования местных рессурсов, удовлетворения местных нужд и финансовой связи с местным бюджетом), должны находиться в соответствующих окружных или районных местных органах. В результате такого перераспределения,

[1] „Финансовая Газета", 1925 г., № 19--20.

как это видно из опыта районированных областей, обеспечивается более правильный учет запросов и нужд местной промышленности.

Касаясь объема административных и материально-финансовых прав округа и отмечая во всем предыдущем изложении, что таковые по самому характеру окружной административной единицы должны быть и в большей части являются не меньшими, чем права Губисполкомов, следует, однако, указать, что между округом и губернией существуют некоторые различия.

В то время как при губернской системе мы имеем три сметы—губернскую, уездную и волостную, не говоря о смете городов,—при окружной системе мы имеем только две сметы—окружную и районно-волостную.

Это обстоятельство имеет большое значение в деле укрепления местного бюджета и введения его как бюджета реального и бездефицитного. При губернской системе губерния была кассой всех средств, уезд и волость составляли сметы в порядке механического распределения средств. При окружной системе сметы составляются непосредственно районами на основе точного учета доходных источников и объема расходов окружными исполкомами, опирающимися на экономический район.

Что же касается сравнения прав округа с правами уезда, то все вышеизложенное указывает, что приравнивание округа к уезду не имеет под собой никаких оснований.

Опыт последних лет широкого хозяйственного строительства с очевидностью доказал безжизненность уездной системы и ее несоответствие современным экономическим потребностям страны. Последние положения о волисполкомах и сельсоветах, значительно улучшающие правовое и хозяйственное положение волостей, еще более уменьшают значение уезда, оттягивая от него постепенно целый ряд функций, прав и имуществ, передаваемых волостям.

При укреплении волостного бюджета, уездный бюджет, как таковой, не может играть крупной роли и по мере роста волостного бюджета все более и более будет терять свое значение. Таким образом, даже вне проведения районирования уездная система обречена на коренные изменения, если не на упадок.

Если принять во внимание, что округ по размеру территории меньше губернии и число округов больше, чем число губерний, то нужно признать, что введение окружной системы увеличивает число опорных пунктов для области и республики. Современные уезды в этом отношении не могут заменить округа. Современная же губернская система не

может дать стимула к росту отдельных крупных городов и пролетарских центров, сводя их к положению уездных или заштатных городов.

С точки зрения материальной базы советов различия между губернией и округом заключаются в следующем.

Губерния является административной единицей, в объем хозяйства которой входят довольно разнообразные отрасли. Она не представляет собой производственного массива и не может организовать хозяйственно-рационального комбината, в силу разнородности естественных природных условий экономики и транспортных связей. Производственные массивы сел.-хоз., крупной и мелкой промышленности, кустарных промыслов и пр. выходят за пределы одной какой-либо губернии, входят частью в одну губернию, частью в другую. Это обстоятельство или вносит элемент дезорганизованности в управление хозяйством местного значения, разделяя между двумя ГИК'ами один хозяйственный массив, или умножает число предприятий межгубернского значения, подчиненных центру. Введение окружной системы, образование округов по признакам производственного единства выделяет экономически цельные окружные единицы с обособленным хозяйством, тем самым внося элемент рациональной его постановки с одной стороны, и уменьшая число межгубернских предприятий с другой, что в свою очередь расширяет материальную базу советов, передавая округам часть имуществ и предприятий, бывших раньше при губернской системе имуществами республиканского значения, как предприятия межгубернские.

Окружная система, выдвигая большее количество производственных центров в сравнении с губернской, в то же время наделяет их правами губернских центров и тем самым увеличивает число более полноправных единиц, что является приближением власти к населению.

Подводя итоги сказанному, прежде всего необходимо отметить, что опыт районированных областей подтверждает правильность и жизненность основной идеи районирования. Важнейшие посылки районирования—приближение аппарата советской власти к населению и создание условий для планового ведения хозяйства—районированием достигаются. Хотя значительного эффекта в смысле сокращения и удешевления аппарата не отмечается, однако сокращение таковото в той или иной степени все же имеется налицо во всех районированных областях. Самым важным моментом является устанавливаемый повсеместно факт качественного повышения советского аппарата,

что с несомненностью служит причиной отмечающегося оживления советской работы на местах и укрепления авторитета советской власти. Кроме того, в административном отношении районирование, создавая стройную и простую систему управления, создает однородно-построенный аппарат и позволяет достигнуть увязки работы всех хозяйственных, культурных и административных органов в пределах целостной экономически единицы. В результате этого получается возможность установления плановости в работе, начиная с высшей единицы— области—и кончая низовыми ячейками—волостью и сельсоветом. Вместе с тем плановый поход в хозяйственной деятельности, связанный с учетом всей совокупности условий развития местного хозяйства, его перспектив и взаимной связи с развитием всего народного хозяйства, укрепляет в работе мест общегосударственную точку зрения, ликвидируя наблюдавшееся в отдельных случаях местничество и провинциализм.

Что касается организации и построения административно-хозяйственных единиц, то в этом отношении в отдельных областях Союза наблюдается большое разнообразие, причиной чего является крайнее разнообразие естественно-исторических, экономических и культурно-бытовых условий Союза. Однако в отношении областей, явившихся пионерами в деле практического осуществления районирования и в самой практике вырабатывавших организационные принципы и методы районирования, следует отметить отсутствие единообразия и в самом подходе к конструированию новых форм органов административно-хозяйственного управления.

В отношении организационного построения области и округов следует отметить несомненные преимущества методов и типа построения области и округов Северо-Кавказского края, строившего свою работу на учете опыта районирования Урала и Украины.

В частности в отношении построения окружных единиц из всего изложенного выше можно сделать следующие выводы:

Общие основные предпосылки, данные Госпланом, вполне правильны.

Что касается жестких норм и общих признаков, применимых в различных частях СССР, то таковые установить не представляется возможным. Конструирование округа находится в каждом отдельном случае в зависимости от данных конкретных условий местности.

Учет перспектив развития и реконструкции хозяйства выделяемой единицы является весьма существенным моментом, однако применение его как доминирующего и основного признака, при

выделении округов, не всегда представляется возможным. В связи с этим применение его, так же как и соблюдение принципа производственной специализации территории округа, должно быть корректируемо другими признаками: экономическим тяготением, национальным моментом, условиями администрирования и проч.

Построение окружных единиц одинакового масштаба по территории и населению не является необходимым и существенным.

Масштаб конструируемых округов должен находиться в связи с объемом их прав, а следовательно с определенной хозяйственной мощностью выделяемой единицы, каковая зависит от степени развития промышленности, сельского хозяйства, торговли иногда может и не быть в связи с численностью населения.

Количество окружных единиц в области зависит от данных конкретных условий территории, которые позволяют выделить то или другое количество внутри себя однородных, с выраженной специализацией, связанных между собою, цельных и мощных единиц. Количество их должно быть по возможности максимальным.

Центр округа определяется значением того или иного пункта для окружающей территории. Признаками, определяющими значение центра являются: его крупность, промышленное и пролетарское, или торговое и культурное, организующее значение. При этом сравнительная мелкость города не является препятствием к выделению его как центра округа, если вокруг него объединяется довольно цельная и связанная территория. В данном случае, так же, как при выделении территории округа, не следует опускать определившегося перспективного значения центра и иметь также в виду план коммунального строительства города.

В правовом отношении округ должен быть построен так, чтобы его бюджетные и имущественные права были не меньше прав современных губерний. Сравнение округа с уездом, даже и с значительно укрупненным, не может быть применимо ни в каких условиях, так как функции уезда должны быть перенесены в район.

В заключение остановимся на тех задачах в связи с работами по районированию, которые теперь стоят перед плановыми органами в неразвернутых областях.

В РСФСР из областей, не осуществивших еще районирования, имеются следующие: 1. Северо-Западная. 2. Северо-

Восточная. 3. Вятско-Ветлужская. 4. Средне-Волжская. 5. Нижне-Волжская. 6. Центрально-Промышленная. 7. Центрально-Черноземная и 8. Западная.

В остальной части: Ленско-Байкальская, Дальне-Восточная, Киргизия и Закавказье. (Районирование Сибири утверждено Президиумом ВЦИК в мае прошлого года, в мае же этого года XII съездом Советов утверждено размежевание вновь образовавшихся союзных республик Средней Азии: Туркменистанской и Узбекской).

Во всех перечисленных областях уже проделана громадная исследовательская и организационная работа по подготовке к реформе районирования. По всем без исключения неразвернутым областям разработаны проекты окружного и низового районного деления областей (см. в приложении таблицы окружной системы).

По отдельным областям (Северо-Западной, Центрально-Промышленной, Северо-Восточной и др.) областными плановыми органами уже развернута широкая работа по планированию различных отраслей хозяйства в областном масштабе, установлена тесная связь с местными Губпланами и объединение и увязка работы мест, областных органов и наркоматов.

Работа в направлении организации планового хозяйства в пределах намеченных областей, составление перспективных и операционных планов и самое глубокое изучение всех отраслей народно-хозяйственной жизни интенсивно ведется во многих плановых органах.

Последнее направление, данное циркуляром ВЦИК от 12/I 1925 г. работе мест по районированию, указывающее на необходимость внесения планомерности в работу и детальной разработки всего необходимого материала для наметки сети округов, районов и сельсоветов, последние директивы Комиссии ВЦИК по вопросам советского строительства и постановление III Съезда Советов Союза ССР, обращающего особое внимание на принятие ряда мер к укреплению материально-финансовой основы местных советов, устанавливают точный и правильный курс в дальнейших работах мест, обеспечивающий возможность практического проведения реформы районирования при полной готовности мест, исчерпывающей и полной подготовки всего необходимого материала и разработанности самого плана реформы.

Главнейшими вопросами в работе мест в данный момент должны являться:

Углубление работы по изучению организационных условий хозяйства и уяснение плана реконструкции его в связи с рефор-

мой районирования. Подход к районированию не только как к административной и территориальной реформе, а главным образом, как к реформе, преследующей цели плановой, рациональной организации хозяйства в намечающихся производственных экономических единицах, должен быть основным во всех работах, как областных, так губернских и нижестоящих органов.

В целях более успешного подхода к охвату всего объема хозяйства в намечаемых окружных единицах, до районирования остающихся несвязанными, иногда разорванными по отдельным губерниям, весьма целесообразным является организация особых окружных комиссий (по примеру Центрально-Промышленной области), образуемых в центре намечаемого округа и составляющихся из представителей уездов, включаемых в проектируемый округ. (Такие окружные комиссии в Центрально-Промышленной области образованы во всех твердо намеченных центрах округов, центрами коих являются не губернские, а уездные города). В центрах с губернскими городами работа производится Губпланами.

Результаты работы окружных комиссий, произведших весьма ценные обследования, произведших описания округов и выявивших целый ряд организационных вопросов, стоящих в связи с реформой районирования и реконструкцией хозяйства, подтверждают жизнеспособность и необходимость организованных комиссий.

В задачи этих комиссий должно входить как изучение проектируемого округа и его описание, так и выявление организационных вопросов, стоящих в связи с планом проведения реформы и конструированием округа. В связи с подготовкой к районированию необходимо произвести точный учет производительных сил районируемой местности, определить высоту и характер материальной мощности округа, баланс его народного хозяйства и в частности установить состояние основного капитала промышленности. Одна из них—проблема восстановления основного капитала промышленности, непосредственно связанная с проблемой реконструкции промышленности, должна быть разрешена при максимальном учете реальной действительности и максимальном же выражении воли трудового хозяйствующего коллектива.

Подготовительной мерой к реформе районирования должны явиться работы по точному определению объема имущественных прав новых административных единиц, для чего необходимо вполне конкретно установить распределение имуществ и промышленных предприятий между областью, округом

и районом. Необходимо совершенно конкретно же определить и объем финансово-бюджетных прав, какие должны быть приданы новым органам управления. Существующее положение в законодательстве, не делающее различия между областью и губернией, должно быть заменено точной формулировкой прав области, округа и района. Должен быть предусмотрен точный перечень доходных и расходных источников в положении о местных финансах.

Большое внимание в работе плановых органов должно быть уделено также расширению их деятельности в области увязки всей работы, планирования отдельных отраслей хозяйства и укрепления материальной базы будущих административно-хозяйственных единиц округа и района.

Теперь же является необходимым проведение ряда мероприятий в направлении укрепления окружных центров и исправления тех невязок в конструировании округов и районов, которые явились результатом сложных условий местности и не могут быть устранены путем территориальных построений. Задачами, связанными с подготовкой к районированию, являются также и общие задачи по планированию сети учреждений, организации правильной связи и вообще укреплению материальной и финансовой базы административно-хозяйственных единиц.

В отношении изучения территории большая работа, как сказано выше, уже проделана. Имеется большой опыт и весьма интересные методы подхода к вопросу в отдельных областях. Что касается в частности программы описаний округов, то весьма ценным примером может являться описание, произведенное Сев.-Восточной областью и Сев.-Кавказским краем. Интересные программы по изучению области разработаны в Центральной Черноземной области (См. „Народное Хозяйство Ц. Ч. О.“, книга III, Воронеж, 1925 г.).

По описанию округов имеется программа, разработанная Оргбюро Центральной Промышленной области (см. приложение).

Результаты всей уже проделанной работы и направление, какое приняла деятельность плановых органов, подводят твердый фундамент под плановую работу мест и дают полное основание надеяться на то, что проведение районирования в областях, еще не развернутых, пройдет без всяких осложнений и даст еще более значительный эффект, чем тот, какой отмечается в уже районированных областях.

Урал

Центр город Свердловск (бывш. Екатеринбург)

Состав губернии: Екатеринбургская, Пермская, Тюменьская, Челябинская и Башкирская АССР.

№№ по порядку	Название округов	Окружн. центр. и население центра в тыс. жителей	Территор. округа в *кв. км* в тыс.	Населен. округа в тыс. жит.	Плотность на *кв. км*	Количество районов в округе
1	Верхне-Камский .	Усолье—10	68	316	5	7
2	Коми-Пермяцкий .	—	—	—	—	4
3	Свердловский . .	Свердловск—102	34,7	557	17	17
4	Златоустовский .	Златоуст—34	18,5	201	14	5
5	Ирбитский	Ирбит—10	64	273	4	12
6	Кунгурский . . .	Кунгур—17	26,4	451,9	20	13
7	Ишимский	Ишим—13	38,7	356	10	14
8	Курганский . . .	Курган—22	31,5	434	16	15
9	Пермский	Пермь—71	37,6	649,5	19	19
10	Сарапульский . .	Сарапул—20	19,7	514,9	24	14
11	Тагильский . . .	Н. Тагиль—38	77,8	388	6	16
12	Тобольский . . .	Тобольск—15	107,8	198	1	11
13	Троицкий . . .	Троицк—25	39,7	257	7	12
14	Тюменьский . . .	Тюмень—43	43,7	457	12	12
15	Челябинский . .	Челябинск—55	29	462	18	16
16	Шадринский . .	Шадринск—17	28	666	27	19
	Итого по обл. .	—	1.655,7 (577,7)[1]	6.183,5 (5.985,5)	4,2 (11,3)[1]	206 13
	Среднее на округ .	—	103 (38,5)	386 (399)		
	Башкирск АССР .	г. Уфа—84	154	2.843		

[1] В скобках цифры без Тобольского округа.

Украинская ССР.
Центр город Харьков

№№ п/п.	Наименование округов	Центр округа и его население в тысяч. жит.	Простр. округа в кв. верстах в т.	Колич. жителей округа в тыс.	Районов
1	Харьковский	г. Харьков—321	9,8	1.071	18
2	Ахтырский *	г. Ахтырка—25	4,6	437	12
3	Изюмский	г. Изюм—15	6,4	362	10
4	Купянский	г. Купянск—10	6,1	355	11
5	Сумской	г. Сумы—36	6,0	598	16
6	Житомирский	г. Житомир—68	9,3	751	16
7	Коростеньский . . .	г. Коростень—8	12,4	508	13
8	Шепетовский	г. Шепетовка—61	8,0	589	13
9	Артемовский	г. Артемовск—29	8,3	690	15
10	Луганский	г. Луганск—44	8,6	608	15
11	Мариупольский . . .	г. Мариуполь—46	6,0	326	8
12	Старобельский . . .	г. Старобельск—6	9,6	453	13
13	Сталинский	г. Сталин—32	7,6	505	12
14	Александрийск. * . .	г. Александрия—19	6,6	498	13
15	Бердянский * . . .	г. Бердянск—21	7,1	413	11
16	Екатеринославск. . .	г. Екатеринос.—129	6,6	629	12
17	Запорожский	г. Запорожье—43	9,7	436	12
18	Криворожский . . .	г. Кривой Рог—19	11,9	479	13
19	Мелитопольский . .	г. Мелитополь—23	11,0	510	15
20	Павлоградский . . .	г. Павлоград—15	10,3	470	12
21	Киевский	г. Киев—413	10,3	1.120	24
22	Белоцерковский . .	г. Бел. церковь—38	6,7	694	19
23	Бердичевский . . .	г. Бердичев—45	4,6	472	13
24	Черкасский	г. Черкассы—31	3,9	520	9
25	Шевченковский * . .	г. Корсунь—8	6,1	643	16

№№ п/п.	Наименование округов	Центр округа и его население в тысяч. жит.	Простр. округа в кв. верстах в т.	Колич. жителей округа в тыс.	Районов
26	Уманский	г. Умань—41	5,9	590	14
27	Одесский	г. Одесса—324	12,7	833	15
28	Николаевский . . .	г. Николаев—83	9,6	447	9
29	Херсонский	г. Херсон—42	17,3	522	12
30	Первомайский . . .	г. Первомайск—25	10,1	477	14
31	Зиновьевский	г. Зиновьев—51	9,0	526	13
32	Винницкий	г. Винница—51	5,7	600	18
33	Проскуровский . . .	г. Проскуров—25	4,7	514	16
34	Каменецкий	г. Каменец—65	4,5	507	17
35	Могилевский	г. Могилев—19	4,4	464	15
36	Тульчинский . . .	г. Тульчин—11	4.5	446	12
37	Гайсинский *	г. Гайсин—13	4,3	433	12
38	Полтавский	г. Полтава—87	7,2	685	16
39	Золотоношский * . .	г. Золотоноша—15	5,6	385	9
40	Прилукский	г. Прилуки—26	4,8	432	12
41	Кременчугский * . .	г. Кременчуг—54	5,0	470	10
42	Лубенский	г. Лубны—19	6,5	511	10
43	Роменский	г. Ромны—33	5,8	510	13
44	Красноградский . .	г. Красноград—11	6.5	418	11
45	Черниговский . . .	г. Чернигов—36	6,6	351	12
46	Сновский *	г. Сновск—7	6,0	336	11
47	Новгород-Северск. .	г. Новгород-Северск—10	7,0	393	12
48	Конотопский	г. Конотоп—29	5,1	397	10
49	Нежинский	г. Нежин—34	5,4	409	11
—	По Украине	—	—	—	651
—	АМССР	г. Балта	6,6	505	11
—	По УССР	—	—	—	662

Примечание. Звездочкой отмечены округа, расформированные в настоящее время по ликвидации губерний (см. карту и следующую таблицу).

Районирование Украинской

(по данным на

№№ по порядку	НАЗВАНИЕ ОКРУГА	Количество населения: Округа (в целом)	Количество населения: Окр-центра	Площадь округа (в целом) (в кв вер.)	Площадь окр-центра (в кв вер.)	Количество районов в округе	Количество сельсоветов в округе	В том числе: Существ.	В том числе: Проектир.
1	Харьковский . .	1.490.750	368.563	11.863,3	125,0	26	388	336	52
2	Артемовский . .	633.732	33.256	8.090,5	—	13	158	158	—
3	Белоцерковский .	814.864	39.474	7 517,6	—	19	356	321	20
4	Бердичевский . .	659 772	45.186	6.905,9	29,4	12	350	321	29
5	Винницкий . . .	758 432	41.524	7.085,8	14,0	17	305	264	41
6	Волынский . . .	680.500	69.495	8.302,9	35,4	13	370	352	18
7	Глуховской . . .	440.263	18.052	7.228,5	—	11	179	158	21
8	Екатеринославск.	672.850	153 321	8 095,8	56,2	14	159	152	7
9	Запорожский . .	471.117	43.886	8.438,0	66,4	13	166	151	15
10	Зиновьевский . .	707.426	50.287	11.498,8	—	18	256	243	13
11	Изюмский	374.002	7.708	6 311,3	24,8	10	137	117	20
12	Каменецкий . . .	578.500	28 503	4.779.4	28,8	16	273	2[illegible]7	36
13	Киевский	1.501.195	423.603	16.211,9	192,2	25	559	515	44
14	Конотопский . . .	588.528	30.040	7.583,9	—	15	199	187	12
15	Коростенский . .	496.473	9.418	11.285,1	—	11	302	267	35
16	Кременчугский .	758.220	56 377	9.441,9	—	18	258	244	14
17	Криворожский . .	489.400	19 047	12.289,4	30,3	14	184	170	14
18	Купянский . . .	384.378	10 736	6.001,3	14,4	11	146	117	29
19	Лубенский . . .	548.016	19 55	6.618,5	10,2	16	251	186	65
20	Луганский . . .	544 428	48 773	9.030,9	16,9	12	160	160	—
21	Мариупольский .	367.065	29.320	8.571,5	9,5	12	87	84	3
22	Мелитопольский .	678.287	23 331	17.817,8	18,8	21	250	232	18
23	Могилевский . .	532 411	20.352	4.752,4	24.2	14	227	206	21
24	Нежинский . . .	467.127	35.427	6.120,0	23,9	12	159	149	10
25	Николаевский . .	466.253	81.440	10.300,1	60,0	9	166	147	19
26	Одесский	760.748	325.354	12.522,0	55.0	15	239	174	65
27	Павлоградский	529.117	16.487	10.370,4	27,9	12	177	159	18
28	Первомайский . .	634.762	25.884	10 455,8	18,9	15	270	239	31
29	Полтавский . . .	1.016.336	89.311	11.845,9	—	24	347	259	88
30	Прилуцкий . . .	484.252	27.626	6.050,6	10,8	13	188	164	24
31	Проскуровский .	577.752	25.111	5.463,5	—	16	269	241	28
32	Роменский . .	529 524	25.662	6.006,1	8,1	13	191	152	39
33	Сталинский . . .	476.944	39.820	6.692,7	6,5	12	117	116	—
34	Старобельский . .	501.837	6.198	9.747,4	3,6	11	187	159	48
35	Сумской . . .	643.678	38.0[illegible]5	6.120,5	—	18	207	190	17
36	Тульчинский . .	708.164	12.221	7.075,8	—	17	248	217	31
37	Уманский	8[illegible]8.463	37.943	8.209,2	12,8	20	367	341	26
38	Херсонский . . .	520.795	46.230	17 072,0	—	12	235	168	67
39	Черкасский . . .	1.118.836	32.518	10.541,3	30,5	23	401	377	24
40	Черниговский . .	553.014	37.360	9.5[illegible]0,3	—	15	260	250	10
41	Шепетовский . .	645.598	11.006	7.572,2	—	13	338	308	30
42	А. М. С. С. Р. . .	546 567	17.178	7.578,1	—	11	169	169	—
	Итого по УССР 42 админ.-тер. единицы . .	27.250.375	—	375.056,3	—	632	10.254	9.152	1.102

Примечание. В графе национальных районов, числитель — районы утвежден

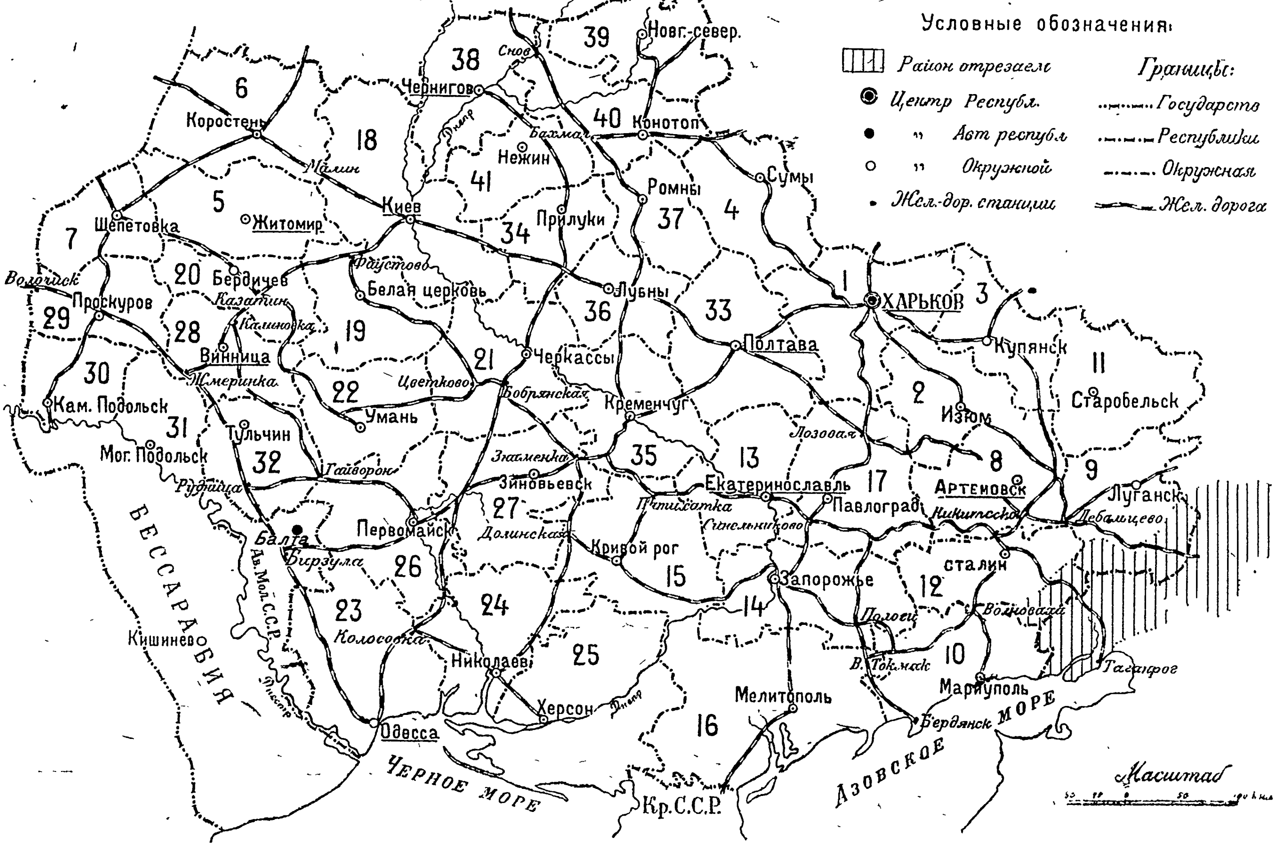
Соц. Сов. Республики

1 сент. 1925 г,)

Количество населения в районе			Площадь района (кв. вер.)			Колич. сел. сов. в районе			Городские поселения	В том числе		Колич. национ.	
Среднее	Наибольш.	Наименьш.	Средняя	Наибольш.	Наименьш.	Среднее	Наибольш.	Наименьш.		Города	Поселения гор. типа	Районов	Сельсовет.
53.189	74.161	23.164	456,3	674,5	180,3	15	24	10	11	4	7	—	5
48 748	81.972	28.483	649,0	964,3	354,0	12	26	7	9	3	6	—	2
47 730	57.018	28.152	383,6	555,0	186,0	19	27	12	5	1	4	—	1
59.580	69.016	20.858	577,3	811,9	360,1	29	42	18	5	1	4	—	9
44.614	64.728	24.068	416,8	663,3	295,5	18	30	12	8	2	6	—	2
52.346	63 691	34.053	638,7	899 2	412 2	28	44	22	7	2	5	$^{1}/_{0}$	29
41.318	62.897	26.466	657,2	1.167,0	476,5	16	20	9	4	3	1	—	—
48,061	49.165	24.947	578,3	1.014,8	242,0	11	20	5	4	3	1	—	5
36.24	55.363	22.977	646.8	59[illegible],0	480,3	13	19	3	2	1	1	$^{0}/_{1}$	15
39.301	74.677	18.204	638,8	1.300.8	266,0	14	28	5	4	1	3	—	1
37.400	54.861	19.364	631,1	1.008,1	370,3	14	22	10	1	1	—	—	1
36.156	53 410	24.841	298,7	437,6	219,2	17	35	12	3	1	2	—	9
60.048	78.036	26 454	667,6	1.156,6	130,3	22	39	13	4	2	2	—	8
39.235	58 272	20.975	505,6	700 7	311.8	14	21	9	8	2	6	—	4
57.134	60 344	31.830	1.026,1	2.918,3	490.5	27	37	21	4	2	2	—	41
42.136	57.354	27.165	524,6	790,7	260.0	14	19	7	4	2	2	—	3
34.957	43.007	18.887	877,8	1.494,7	331,1	13	20	8	2	2	—	—	15
34.852	50.379	24.716	545,6	817,8	333,1	13	20	8	2	1	1	—	20
34.251	48.782	21.401	412,9	583,5	302,8	16	25	8	3	3	—	—	—
41.389	74 543	26.296	744,3	1.170,8	498,8	13	19	9	4	1	3	—	—
32.422	47.924	17.377	713.5	1.259,3	448,9	7	11	4	3	2	1	$^{1}/_{0}$	23
32.299	49.520	14.773	853,2	2.146,5	391,2	12	21	6	3	1	2	$^{3}/_{1}$	50
37.887	66 717	27.329	346,0	737,2	275,8	16	15	11	4	1	3	—	—
38.927	61.666	26.461	510,1	746,3	326,4	13	21	8	3	1	2	—	—
50.806	71.803	25.059	1.144 3	1.808,4	602,0	19	29	11	3	1	2	$^{1}/_{0}$	22
50.717	38.176	19 38	835,0	1.125 0	504 0	16	22	8	2	1	1	$^{0}/_{4}$	49
44.093	56 470	25.740	864,2	1.404,6	475.0	16	23	9	3	3	—	—	4
42.317	57.614	23.176	693,3	1.719,2	314,1	18	28	10	1	1	—	—	4
42.347	62.288	16.798	501.9	792,4	234,0	14	23	4	6	4	2	—	1
37.250	44.180	16.879	465,4	547,3	252.2	14	23	11	2	2	—	—	—
36.110	39 665	28.608	340,2	465,7	260,3	17	21	14	4	1	3	—	10
40.733	64.441	25.433	462,1	819,0	306,0	14	23	8	3	3	—	—	1
39.745	50.834	22.506	522,2	888,7	307,6	10	13	6	3	2	1	—	13
45.622	65.949	28.402	886,1	1.286 0	546,3	17	22	11	1	1	—	—	1
35.760	69.268	19.637	340,0	682,3	213,8	11	18	5	5	3	2	—	—
41 657	58.547	30.675	416,2	588,1	328,9	15	23	9	5	2	3	—	2
43.423	53.024	25.355	431,5	497,9	273,6	18	25	9	3	1	2	—	—
38.109	50 700	26.265	1.422,7	1.970,0	1.035.0	19	28	12	4	1	3	—	0
48.645	60.844	31 406	467,9	872,0	258,2	17	30	10	7	3	4	—	—
36.868	52.912	22.442	639,4	883,1	415,6	17	28	6	7	2	5	—	—
49.661	84.485	36.991	582,5	847,0	453.4	26	40	15	5	4	1	—	11
49 671	49.256	29.945	688,9	1.252,2	363,8	15	31	7	5	3	2	—	—
42.849	84.485	14.773	594,1	2.918,3	130,3	16	44	3	176	81	95	$^{6}/_{6}$	366

ные, в знаменателе—запроектированные районы.

ОКРУЖНАЯ СИСТЕМА У.С.С.Р.



ОКРУЖНАЯ СИСТЕМА
Сев.-Кавказск. Края.
Условные обозначения
областная граница
окружная
областной центр
окружной
жел. дор. и станции
Дон
2
Миллерово
4
Морозовская
11
Лихая
Шахты
12
Таганрог
РОСТОВ
Сал
3
1
Торговая
Ейск
Староминская
Кущевка
АЗОВСКОЕ МОРЕ
Ахтари
Сосыка
Тихорецкая
Тимошевская
Винодельное
5
9
Кубань
Крымская
Краснодар
XIV
Армавир
Ставрополь
Новороссийск
Прикумск
Майкоп
6
10
8
Баталпашинск
7
Пятигорск
Кисловодск
XV
ЧЕРНОЕ МОРЕ
Сочи
13
Кальчик
Слепцовская
Грозный
XVI
Беслан
Владикавказ
XIX
XVII
XVIII
8
10
12
14
16
Масштаб
50 0 50 100 150 кил.

Северо-Кавказский край

Центр г. Ростов на Дону

Состав Донская обл., Кубанско-Черноморская, Ставропольская и Терская губернии. Всего 4 губернии и области, 22 уезда, 358 волостей и 5 автономных областей.

№№ по порядку	Название округа	Центр. округа и население в тыс.	Территория округа в тыс. кв. в.	Население округа в тыс. жит.	Плотность населения на 1 кв. в.	Количество районов
1	Донской	г. Ростов н/Д—182	26,7	1.062	39,8	11
2	Донецкий	г. Миллерово—7,8	15,6	366	23,6	8
3	Сальский	г. Торговый	25	350	13,9	9
4	Морозовский	ст. Морозовская—10	8,7	161	18,3	4
5	Кубанский	г. Краснодар—143,2	32,5	1.398	43	18
6	Армавирский	г. Армавир—60,5	17	774	45,9	12
7	Майкопский	г. Майкоп—44,7	11,9	292	24,5	5
8	Черноморский . . .	г. Новороссийск-49,1	7,2	192	25,8	5
9	Ставропольский . .	г. Ставрополь—53,3	27	683	25,3	10
10	Терский	г. Пятигорск—47,8	25,3	613	24,4	16
11	Шахтинский	г. Шахты—17	5,7	225	39	7
12	Таганрогский . . .	г. Таганрог—100	4,7	252	52,6	6
13	Сунженский	ст. Слепцовская	1	30	28,7	2
	Итого по 13 округам	—	208	6.398	—	113
	Среднее по русским округам	—	16	492	—	8—9
14	Адыгейская автон. область	г.Краснодар—143,2	2,3	113	48,6	2
15	Карачево-Черкесская А. О.	г. Баталпашинск—18	10,2	163	15,9	6
16	Кабардино - Балкарская А. О.	г. Нальчик—10	9,9	199	20,1	7
17	Сев.-Осетинская А. О.	г. Владикавказ—73,8	5,4	152	28,1	4
18	Ингушская	г. Владикавказ	2,7	69	25,9	3
19	Чеченская А. О. . .	г. Грозный—65,8	8,8	313	35,3	11
20	г. Владикавказ (на правах округа) . . .	—	—	73,8	—	—
21	г. Грозный (на правах округа) . . .	—	—	65,8	—	—
	Итого по краю . . .	—	248	7.551,5	30,4	146
	Среднее по краю . .	—	13	360	—	—
	Среднее по национ. автономиям . . .	—	6,6	168	—	—

Сибирский край

Центр г. Ново-Николаевск

Состав: губ. Омская, Ново-Николаевская, Алтайская, Томская, Енисейская и Авт. обл. Ойратии. Подчинение Иркутской губ. краевой организации Сибирск. края сохраняется впредь до решения вопроса о районировании Дальнего Востока и Лено-Байкальской области.

№ по пор.	Название округов	Центр. окр. и населен. центра в тыс. жителей	Территор. округа в кв. верст в тыс.	Население округа в тыс. жит.	Плотность всего насел на кв вер.	Количество районов.
1	Омский	г. Омск—150,8	58,6	719,7	12,3	21
2	Тарский	г. Тара—8	65,6	243,7	3,7	10
3	Славогородский .	г. Славгород—12,6	38,7	410,4	10,6	12
4	Барабинский . .	г. Барабинск—8,2	86,1	447,5	5,2	17
5	Ново-Николаевск.	г. Ново-Николаевск—76,5	50,8	684,9	13,5	20
6	Каменский . . .	г. Камень—19,9	25,7	387	15	13
7	Барнаульский .	г. Барнаул 72	35,4	685,5	19,3	16
8	Рубцовский . . .	г. Рубцов—13	25,6	314	12,2	8
9	Бийский	г. Бийск—40	44,3	648,4	14.6	18
10	Томский	г. Томск—75,7	—	—	8,7	—
	с Нарым. краем	—	—	—	0,17	—
			277,5	628,9	1,8	25
11	Кузнецкий . . .	пос. Ленина—10,6	57,4	311,3	5.4	11
12	Ачинский . . .	г. Ачинск—13,2	57,3	339,2	6,7	13
13	Красноярский .	г. Красноярск—59,2	184,3	333,4	1,8	12
	с Турух. краем	—	1400	20	—	4
			1584,3	353,4	0,2	
14	Минусинский . .	г. Минусинск—17.9	67,7	262,3	3,9	8
15	Хакасский . . .	г. Усть-Абаканск—0,5	47,8	69,5	1,4	4
16	Канский	г. Канск—14,4	237	325,3	1,3	13
17	Ойратская автон. область . . .	г. Улала	79,4	82,9	1,5	10
	ИТОГО .	—	2836	6.329	2,2	231
	Средние . . .	—	169,85 [2]	372	—	13,5
	Иркутская губ. .	г. Иркутск	739	740	1	24
	Всего с Иркутской губ. .	—	3.575	7.069	1,9 [1] / 4 [2]	255
	Ишимский округ	—	33,3	400	12	14

[1] 1,9 с Туруханским краем. [2] Без Туруханского края.

Белоруссия

Центр Минск

Состав: Минская, Могилевская, Витебская губ.

№№ по порядку	Название округов	Окружн. центр и населен. центра в тысяч.	Террит. р. округа в кв. *клм* в тысячах	Население округа в тыс. жит.	Плотность на кв. *клм* населения всего / сельского	Количество районов в округе
1	Полоцкий	г. Полоцк—19,3	9,4	316	34/32	9
2	Витебский . . .	г. Витебск—91	11,4	576	51/43	12
3	Оршанский . . .	г. Орша—20,4	7,9	406	51/49	10
4	Могилевский . .	г. Могилев—41,6	11,7	533	46/42	10
5	Калининский . .	г. Климович (времен.; проектир. же Кричево—6,5)	8,4	397	47/46,6	10
6	Бобруйский. . .	г. Бобруйск—33,5	14,5	507	35/32	12
7	Мозырский . . .	г. Мозырь—8,3	16,3	318	20/19	10
8	Слуцкий	г. Слуцк—13,7	8,4	285	34/32	7
9	Минский	г. Минск—110,9	10,9	502	46/40	11
10	Борисовский . .	г. Борисов—17,6	11,8	365	31/29	9
	Итого . .	—	110,6	4.207	38/34	100
	Среднее . .	—	11	420	—	10

Северо-Западная область [1])

Центр области Ленинград

Состав: губ. Ленинградская, Новгородская, Псковская (не вся), Череповецкая, Мурманская, Карельская АССР

№№ по порядку	Название округов	Центр округа и кол. жит. в нем в тыс.	Территор. округа в тыс. *кв. км.*	Население в тыс. жит.	Плотность всего населения на *кв. км*	Количество районов
1	Ленинградский (городской)	Ленинград 722	0,3	722	2.735	—
2	Ленинградский	г. Ленинград	15,6	566	36	—
3	Псковский	г. Псков—31	17	756	44,5	—
4	Великолуцкий	г. Великие Луки—15,6	14	647	45,6	—
5	Старорусский	г. Ст. Русса—16,5	20	534	26,8	—
6	Череповецкий	г. Череповец—14,7	9	319	34,8	—
7	Тихвинский	г. Тихвин—8	23	227	9,81	—
8	Новгородский	г. Новгород 26	16	392	24,3	—
9	Мурманский	г. Мурман—2,5	83,7	21	0,24	—
10	Вытегорский	г. Вытегра—4,8	26	181	6,7	—
11	Боровичский	г. Боровичи—12,8	12	314	26,7	—
12	Карельская АССР	г. Петрозаводск—19	87,7	186	1,93	—
	Итого	—	325,5	4.849	—	(160)
	Среднее на округ	—	27 к. в. 28 *кв. км*	404	15 на 1 к. в. 16 на 1 *кв. км*	—

[1] Один из вариантов проектируемой окружной системы.

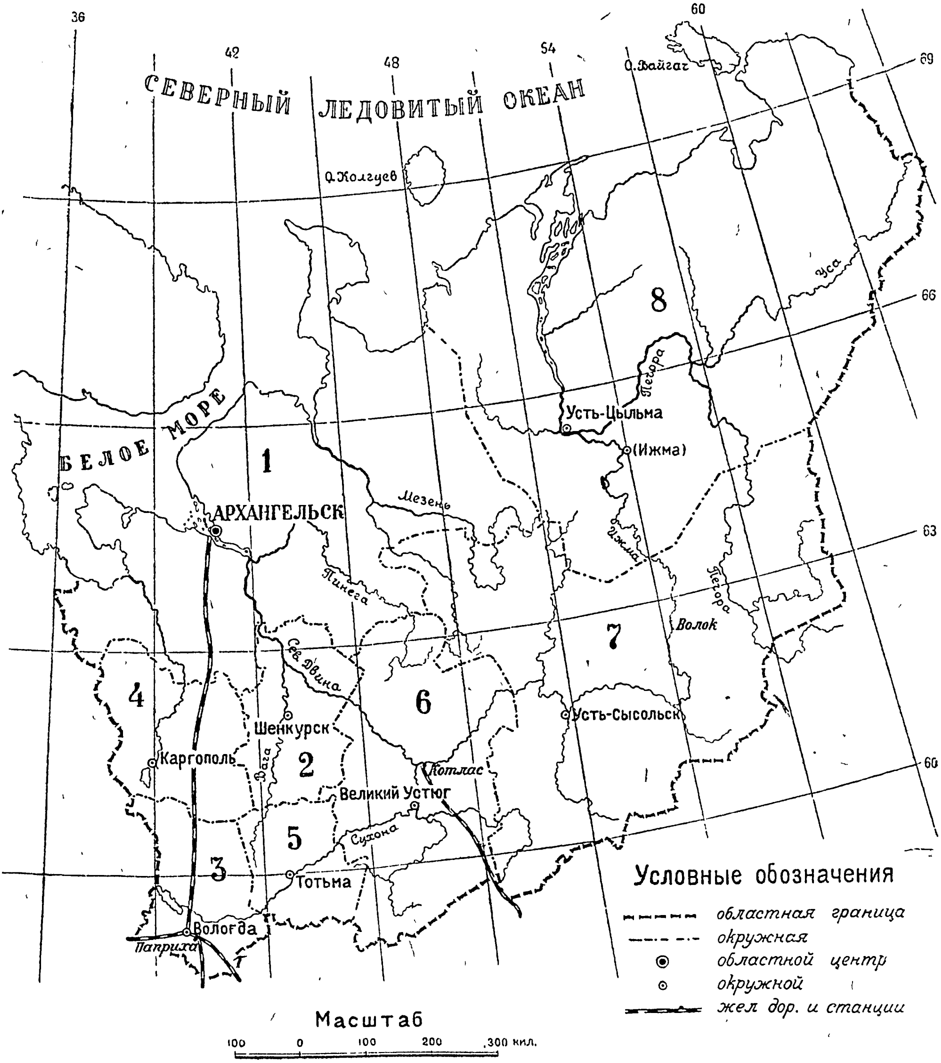
Северо-Восточная область

Центр области Архангельск

Состав: губ. Архангельская, Северо-Двинская, Вологодская, Автономная область Коми.

№№ по порядку	Название округов	Окружный центр и население центра в тыс. жит.	Территор. округа в тыс. в *кв. км*	Население округа в тыс. жит.	Плотность на *кв. км.*	Количество районов в округе
1	Архангельский	г. Архангельск 53	242,9	278,5	1,6	11
2	Важский	г. Шенкурск	40,7	187	5,5	9
3	Вологодский	г. Вологда—23,7	47,5	578,6	2,2	22
4	Каргопольский	г. Каргополь	33,2	142	5,3	11
5	Тотемский	г. Тотьма	33,7	217,2	8,2	12
6	Сев.-Двинский	г. Великий Устюг	92,8	543	7,1	16
7	Вычегодский	г. Устьсысольск	239,2	186	0,9	8
8	Печорский	с. Устьцильма или с. Ижма	222,6	42,5	0,12	5
9	Острова Белого моря и Северн Ледов. океана	—	105,2	0,8	—	—
	Вохомский р.	—	0,5	75,8	—	Отходит к Вятско-Ветлужской области.
	Всего по области	—	1.063	2.252,5	2,4	94
	Среднее па округ	—	133	281	2,4	12

ПРОЭКТ ОКРУЖНОЙ СИСТЕМЫ
Сев.-Восточной Области.



Вятско-Ветлужская область

Центр области г. Вятка

Состав: 16 полных уездов, 3 уезда Нижегородской губ., 11 уездов Вятской губ., Сарапульский уезд Пермской губ. и Краснохокинский уезд Казанской губ. и 10 неполных уездов из Нижегородской, Вологодской, Пермской, Казанской и Вятской губерний, которые составляют 5 полных уездов. Всего 21 уезд (полных).

№№ по порядку	Название округов	Центр округа и количество жителей в нем в тыс.	Территор. округа в тыс. кв. верст.	Население в тыс. жителей	Плотность всего населения на кв. верст	Количество районов
1	Омутнинский	Омутнинск—5	38,3	312	8,1	17
2	Вятский	Вятка—53	31,1	637	20,5	26
3	Котельнический . .	Котельничи—8,7	15,6	383	24,5	15
4	Ветлужский	Ветлуга—6	29,8	380	12,7	18
5	Яранский	Яранск—6	13,7	462	33,7	16
6	Уржумский	Уржумск—6	16,3	427	26,1	16
7	Вотский	Ижевск	25	677	27,4	22
8	Марийский	Красно-Кокшайск—2,3	16	395	21,8	9
	Всего по области . . .	—	185,9	3.674	9,7	139
	Среднее	—	23	459	—	17

Средне-Волжская область

Центр город Самара

Состав по проекту Госплана: губернии Ульяновская, Самарская, Пензенская, Казанская. В состав Средне-Волжской области входят: Чувашская АССР и Татарская АССР.

№№ по порядку	Название округов	Центр округа и количество жителей в нем в тысячах	Территор. округа в тыс. *кв. км.*	Население в тыс. жителей	Плотность всего населен. на *кв. км.*	Количество районов
1	Самарский	г. Самара—150	18	334	19	24
2	Бугурусланский . .	г. Бугуруслан—16	22	627	30	29
3	Бузулукский	г. Бузулук—22	22	400	19,5	22
4	Пугачевский	г. Пугачев—16	27	308	12	28
5	Пензенский	г. Пенза—79,5	18,3	878	48,1	19
6	Саранский	г. Саранск—14	8,7	452	51,5	9
7	Алатырский	г. Алатырь—17,8	9,1	465	51	16
8	Инзенский	ст. Инза	8,7	236	29,5	11
9	Сызранский	г. Сызрань—43	10,8	372	36,8	16
10	Ульяновский	г. Ульяновск—67	20,7	761	40	28
	Итого	—	165	4.833	30,8	202
	Среднее	—	16,5	483	—	20
	Татарская АССС . .	г. Казань—158	60	2.818	47	94

Нижнее Поволжье [1])

Центр г. Саратов

Состав: Астраханская губ., Саратовская губ., Царицынская губ, Немреспублика, Калмобласть, Пугачевский и Балаковский у.у. Самарской губ.

№№ по порядку	Название округов	Центр. окр. и нас. в тыс.	Террит. округа в т. кв. км.	Населен. в тыс. жителей	Плотность на 1 кв км.	Количество районов
1	Астраханский . .	г. Астрахань—133	27,7	380		13
2	Аткарский	г. Аткарск—14,6	28,4	861		29
3	Балашовский . .	г. Балашов—21,6	13,6	492		17
4	Вольский	г. Вольск —25,8	12,3	469		19
5	Камышинский . .	г. Камышин—19	18,3	368		20
6	Кузнецкий	г. Кузнецк —27	10,5	454		18
7	Михайловский . .	сл. Михайловская	33,5	516		14
8	Заволжский . . .	г. Новоузенск—15	20,4	188		12
9	Царицынский . .	г. Царицын—106,7	50,3	359		29
10	Саратовский . . .	г. Саратов —183	1,3	217		2
11	Калмобласть . . .	г. Астрахань—133	75,4	167		—
12	Немреспублика .	г. Покровск—30	27,4	512		14
	Итого по области . . .		315,7	5.185		209
	Среднее . . .		26,3	432	16,4	19

[1] Имеются и другие варианты.

Центрально-Промышленная область[1]

Центр области Москва

Состав: губ. Московская, Владимирская, Иваново-Вознесенская, Ярославская, Костромская, Тверская, Тульская, Калужская, Рязанская, Нижегородская и часть Пензенской. Из числа губ. не полностью включаются Нижегородская, Тверская, Тульская и Рязанская.

№№ по порядку	Название округов	Центр округа и количество жителей в нем.	Территор. округа в тыс. кв. км.	Население в тыс. жителей	Плотность всего населения на кв км.	Количество районов
1	Тульский	Тула—123,4	23	1.300	56,5	46
2	Рязанский	Рязань 45	22	1.200	54,5	33
3	Иваново-Вознесенск.	Ив.-Вознесен.—72.	25	900	36	20
4	Арзамасский	Арзамас—16,4	22	900	41	30
5	Нижегородский . . .	Нижний—134	20	820	41	30
6	Костромской	Кострома—59,5	35	800	22,8	20
7	Ярославский	Ярославль—89,8	15	700	46,6	26
8	Калужский	Калуга—43,4	15	650	43,3	18
9	Тверской	Тверь-83,3	17	600	35,3	21
10	Рыбинский	Рыбинск—48,8	18	600	33	30
11	Ржевский	Ржев—27	14	600	42,8	18
12	Владимирский . . .	Владимир—29 5	15	550	36,6	20
13	Муромский	Муром—18,2	12	550	45,6	19
14	Бежецкий	Бежецк-11,4	17	500	29	17
15	Александровский . .	Александровск—10,5	9,5	350	36,8	10
16	Кимрский	Кимры—11,9	7	350	50	10
17	Коломенский	Коломна—25,3	6,3	340	54	10
18	Каширский	Кашира—7,2	7	300	43	8
19	Егорьевский	Егорьевск—21,5	5	260	52	7
20	Орехово-Зуевский .	Орехово—44	4	260	65	6
21	Серпуховский . . .	Серпухов—36	4	230	57,5	6
22	Можайский	Можайск—4	5,5	220	40	5
23	Волоколамский . . .	Волоколамск—3,8	4,6	220	47,5	7
24	Клинский	Клин—6,9	4	180	45	10
25	Сасовский	Сасово—11,4	24	1.000	41,7	30
	Итого . . .	—	351	14.380	40,9	457
	Среднее . .	—	14	575	—	18

[1] Имеется другой вариант по которому проектируется 15 округов.

Западная область

Центр области г. Смоленск

Состав, не включая Белоруссии: Смоленская губ., Брянская губ., Гомельская губ., Себежский, Великолуцкий, Торопецкий, Невельский и Велижский уезды Псковской губ.; Старицкий, Ржевский и Зубцовский уезды Тверской губ.; Медынский, Юхновский, Мосальский и Спас-Деминский уезды Калужской губ.; Дмитровский уезд Орловской губ. Итого—33 уезда. По одному из вариантов окружного деления намечается 7 округов, по другому 8 или 9. Вопрос о границах с соседними областями окончательно еще не согласован, в частности и вопрос о вхождении в Западную область Ржевского округа.

№№ по порядку	Название округов	Центр округа и количество жителей в нем.	Территор. округа в тыс. *кв. км.*	Население в тыс. жителей	Плотность всего населения на кв. верст.	Количество районов
1	Вяземский	г. Вязьма—16	17	681	39	—
2	Смоленский	г. Смоленск—57	22,5	1.064	47	—
3	Великолуцкий . . .	г. Вел. Луки—16	21	677	32	—
4	Рославльский . . .	г. Рославль—23,6	11	428	40	—
5	Брянский	г. Брянск—34,7	26	1.077	41	—
6	Гомельский	1. Гомель—61,1	25	1.174	46	—
7	Ржевский	г. Ржев—24,8	15	604	40	—
	Итого по области без Ржев. округа.	—	122,5	5.101	—	(170)
	Итого по области с Ржевск. окр.	—	137,5	5.705	41	(190)
	Среднее с Ржевским округом	—	20,4	850	—	—

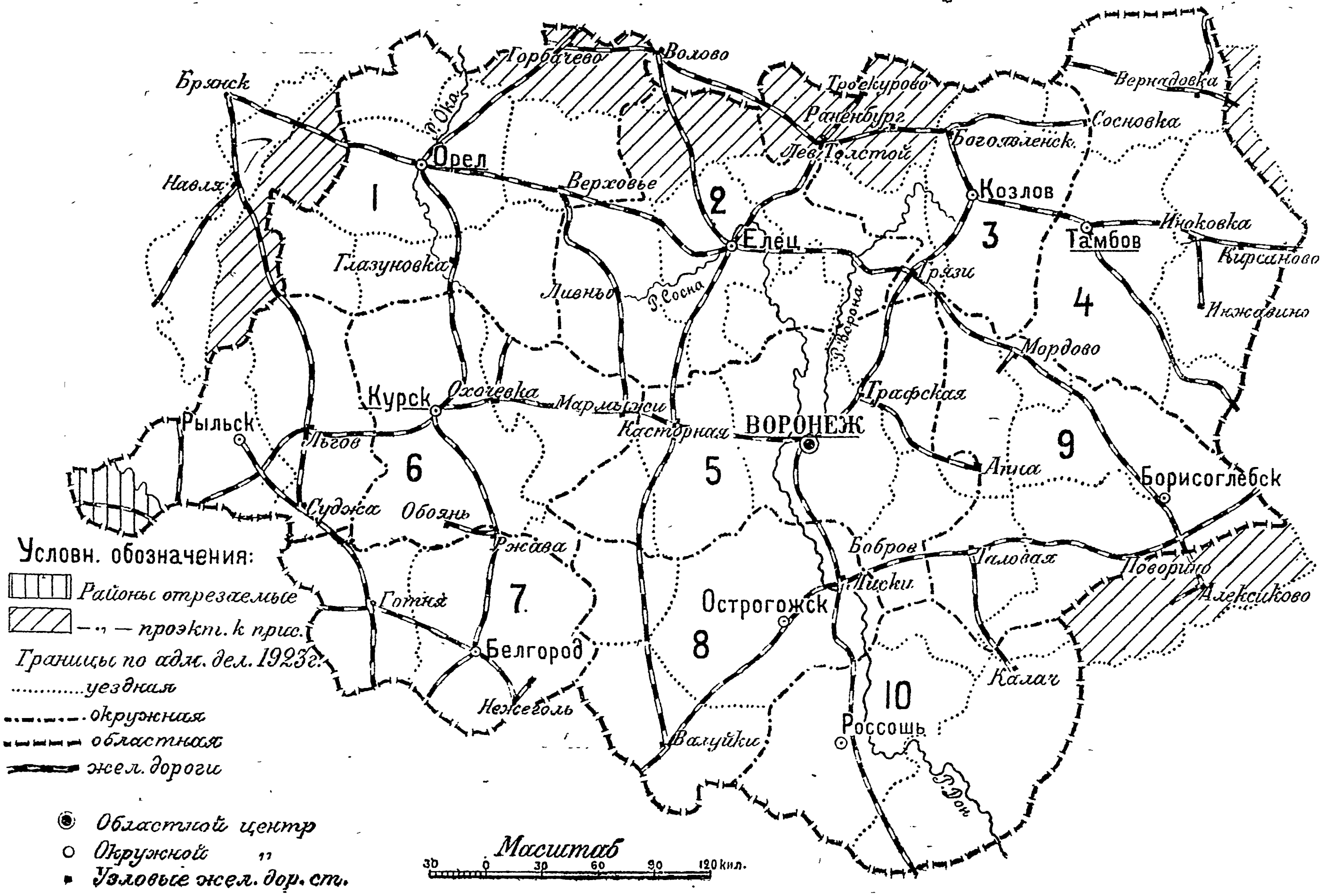
Центрально-Черноземная область

Центр области Воронеж.

Состав. губ. Воронежская, Курская, Тамбовская и Орловская.

№№ по порядку.	Название округов.	Центр округа и количество жителей в нем.	Площадь в *кв. км.*	Население в тыс. жителей.	Плотн. на 1 *кв. км.*	Количество районов укр. вол.
1	Белгородский . . .	г. Белгород	12,6	841	67	24
2	Борисоглебский . . .	г. Борисоглебск	24,5	1.023	43	38
3	Воронежский	г. Воронеж	21,8	1.188	59	33
4	Елецкий	г. Елец	19,8	1.196	60	44
5	Козловский	г. Козлов	16,4	943	57	33
6	Курский	г. Курск	15,3	865	57	28
7	Льговский	г. Льгов	12,3	843	63	21
8	Орловский	г. Орлов	23,6	1.167	49	53
9	Острогожский . . .	г. Острогожск	17,7	922	52	23
10	Россошанский . . .	г. Россош	18,8	784	41	23
11	Тамбовский	г. Тамбов	26	1.409	54	51
	Итого	—	208,8	11.181	53	371
	Среднее	—	18,9	1.016	—	34

ПРОЕКТ ОКРУЖНОЙ СИСТЕМЫ Ц.Ч.О.



Ленско-Байкальская область

Центр области г. Иркутск

Состав: губ. Иркутская, Забайкальская и Бурят-Монгольская АССР.

№№ по порядку	Название округов	Центр округа и население в тыс.	Территор. округа в тыс. *кв. км.*	Насел. в тыс. жителей	Плотность на 1 *кв. км*	Количество районов.
1	Иркутский	г. Иркутск—96	118	382	3	9
2	Тулуновский . .	—	190	228	1,2	9
3	Киренский	—	535	58	0,18	6
4	Читинский . . .	г. Чита—59	181	346	1,9	14
5	Сретенский . . .	—	116	192	1,6	9
	Бурят-Монгольская АССР.					
6	Западный	—	85	122	1,4	6
7	Восточный . . .	г. Верхне-Удинск—22,4	299	328	1	15
	ИТОГО .	—	1.524	1.656	1	68
	Среднее . . .	—	218	237	—	10

Дальне-Восточная Область

(По Госплану Приморская)

Центр области гор. Хабаровск

Состав. губ. Приморская, Камчатская и Амурская

№№ по пор.	Название округов	Центр. окр. и населен. центра в тыс. жител.	Территория округа в кв. в. в тыс.	Населен. округа в тыс. жит.	Плотн. всего населения на кв. в.	Колич. районов
1	Владивостокский	г. Владивосток—107	71,6	476	4,7	14
2	Хабаровский . .	г. Хабаровск—39	205	125	0,6	5
3	Николаевский . . (с Сахалином) .	г. Николаевск—на Ам. 6,5	299	19,8	0,07	6
4	Амурский	г. Благовещенск—57,7	207	356	1,7	11
5	Зейско-Алданский	г. Ларинск	498,6	34,6	0,07	4
6	Сретенский . . .	г. Сретенск—7,5	101,5	192,4	1,9	9
7	Читинский . . .	г. Чита—62,9	158,5	345,9	2,2	14
	Итого . .	—	1.541	1.555	1	63
	Среднее . .	—	270	277		9

Якутская область

(Якутская Авт. ССР)

Центр области гор. Якутск

№№ по пор.	Название округов	Центр округа и колич. жит. в нем	Территория округа в тыс. *кв. км.*	Населен. в тыс. жит.	Плотн. всего насел. на *кв. км.*	Колич. районов (улусов)
1	Верхоянский . .	г. Верхоянск				3 + (I) сельс.
2	Вимойский . . .	г. Вилюйск				9 „
3	Колымский . . .	г. Средне-Колымск				2 „
4	Ленский	с. Мухтуя				(8) сельсовет.
5	Олекминский . .	г. Олекминск				(12) „
6	Якутский	г. Якутск				15 + (II) сельс.
	Итого . .	—	3.768	286	0,08	29
	Среднее по округу .	—	419	32		

Казакстан (Киргизская ССР)

Центр Кзыл-Орда (б. Петровск Акмечеть)

Состав КССР. губернии и области Уральская, Оренбургская, Букеевская, Актюбинская, Гурьевская, Кустанайская, Акмолинская и Закаспийская.

№№ по порядку	Название округов	Центр округа и населен. центр. в тысячах	Территор. округа в тыс. кв. в.	Населен. окр. в тыс. жит.	Плотность нас. всего на 1 кв. в.	Количество районов
1	Букеевский	Джаныбек—3	79,2	225	2,9	7
2	Гурьевский	Гурьев—10	69,7	79	2,7	10
3	Уральский	Уральск—32	95,4	208,5	3,7	17
4	Адаевский	Форт-Урицкий—1,2	292	101,5	0,3	—
5	Актюбинский	Актюбинск—14,5	133	234	2,7	16
6	Челкарский	Челкар—3,7	220	73,8	0,7	6
7	Оренбургский . . .	Оренбург—106	73	501	10,3	36
8	Кустанайский . . .	Кустанай—20,7	99	269,8	3,6	24
9	Петропавловский. . .	П. Павловск—37	137,4	510	5,6	30
10	Атбасарский	Атбасар—6,5	206,2	158,3	1,4	11
11	Павлодарский . . .	Павлодар—19	349,3	466,4	1,7	31
12	Семипалатинский . .	Семипалатинск—56,4	158,9	515,7	3,6	26
13	Каркаралинский . .	Каркалинск—4,5	230	65,3	0,6	7
14	Зайсанский	Зайсан—5	60,5	100	1,9	7
	Итого	—	2.203	3.508,3	—	228
	Среднее	—	157	250	1,5	16
	Кара-Калпакская авт. область центр — Туткуль		141	354	—	5
	Киргизская авт. обл., ц. Пишпек		236	731	—	22
	1. Джалал-Абадский округ		—	—	—	—
	2. Пишпекский округ		—	—	—	—

Средняя Азия

1. Союзная Узбекская ССР.
2. Союзная Туркменская ССР.
3. Автономная Таджикская ССР (в составе Узбекской Республики).

Узбекистан — территория 350 тыс. кв. верст, плотность 12, население 3.963 тыс. чел. главный город Ташкент.

Области	Уездов	Волостей	Центральные города			
1. Ташкентская	2	26	Ташкент	233	тыс.	чел.
2. Самаркандская . . .	3	50	Самарканд	72	„	„
3. Ферганская	5	77	Коканд	121	„	„
4. Сурханская	3	10	Ширабад	—	„	„
5. Кашка-Дарьинская .	3	13	Карши	—	„	„
6. Заревшанская . . .	3	23	Ст. Бухара	—	„	„
7. Хорезмская	4	28	Хива	—	„	„
Итого . . .	23	201				

Таджикистан — территория 76 тыс. кв. верст, плотность 8, населения 739,5, уездов 8, волостей 38, главный город—Дюшамбе.

Туркменистан — территория 367,7 тыс. кв. верст, плотность 2,4, населения 855 тыс. чел., главный город Полторацк.

	Районов	Территория в тыс. кв. в.	Плотность
1. Полоторацкий, гор. Полоторацк (быв. Асхабад)	5	167,5	0,9
2. Мервский, Мерв	5	142,3	1,3
3. Чарджуйский, Ленинск (Ленинский), (быв. Чарджуй)	6	9,8	17
4. Керкинский, Керки	6	10,2	14,8
5. Татаузский, Татауз	6	37,9	6,6
Итого	28	368	

Закавказье

Разработано два варианта округов. I вариант — придерживается существующих границ, с сохранением границ автономных областей. II вариант — перспективный, территория разделяется по чисто экономическим, производственным признакам.

По I варианту все Закавказье разбивается на 20 округов.

	Округ		Центр
Грузия — территория 70 т. *кв. км* населения 2,5 м. жителей.	1. Абхазский округ	Ц.—г.	Сухум
	2. Аджаристанский округ . .	„ „	Батум
	3. Потийский „ . .	„ „	Поти
	4. Кутаисский „ . .	„ „	Кутаис
	5. Горийский „ . .	„ „	Гори
	6. Тифлисский „ . .	„ „	Тифлис
	7. Кахетинский „ . .	„ „	Телаев
	8. Юго-Осетинский „ . .	„ „	Цхинвали
Азербейджан — территория 84 т. *кв. км*, населения 2 м. жителей.	9. Центральный округ . . .	„ „	Петропавловск
	10. Ганджинский „ . . .	„ „	Ганджа
	11. Нухино-Закачальский окр.	„ „	Нуха
	12. Кубино-Шемахинский „ .	„ „	Шемаха
	13. Бакинский округ	„ „	Баку
	14. Приморский „	„ „	Банк
	15. Нагорный „		
	16. Наг.-Карабах „		
	17. Нахирай „	„ „	Нахичевань
Армения—территория 36 т. *кв. км*, насел. 908 т. чел.	18. Северо-Нагорный округ .	„ „	Делитан
	19. Эриванский „ .	„ „	Эривань
	20. Зангезурский „ .	„ „	Караклиса

II вариант округов: 1. Абхазия—центр. г. Поти. 2. Кутаисский—центр. г. Кутаис (Сванетия). 3. Горийский—центр. г. Гори (юго-осетия). 4. Тифлиский — центр гор. Тифлис. 5. Теловский — центр. г. Телов. 6. Ганджинский — центр. г. Ганджи. 7. Делижанский — центр. г. Делижан. 8. Эриванский — центр. г. Эриван. 9. Нухинский — центр г. Нуха. 10. Нагорный—центр г. Степанокерт. 11. Зангезурский — центр г. Караклиса. 12. Нахичеванский — центр г. Нахичевань. 13. Петропавловский—центр г. Петропавловск. 14. Приморский — центр г. Банк. 15. Бакинский — центр г. Баку. 16. Шемахинский—центр. г. Шемаха.

Организационное устройство СССР [1]

В 1925 году.

СССР		Губернии	Округа	Уезды	Районы	Волости
РСФСР Европ. часть						
I. Уральская область . .	1	—	16	—	206	—
Башкирская АССР	1 А.Р.	—	8	—	—	—
II. Северо-Кавказский край.	1	—	13	—	146	—
В его составе . .	6 А.О.	—	(13+2+6)	—	(113+33)	—
1. Адыгейск. авт. область	—	—	—	—	2	—
2. Кабардино-Балкар. авт. обл. .	—	—	—	—	7	—
3. Карачевско-Черкесская автономная обл. . .	—	—	—	—	5	—
4. Чеченская авт. область	—	—	—	—	12	—
5. Северо-Осетинская авт. обл. .	—	—	—	—	4	—
6. Ингушская авт. область	—	—	—	—	3	—
г. Грозный на прав. окр.	—	—	—	—	—	—
г. Владивосток на прав. окр. . . .	—	—	—	—	—	—
III. Губерн. Европ. части.	—	32	—	225	—	—
В том числе с районами . . .	—	—	—	—	—	—
Северо-Двинская .	—	—	—	—	18	—
Астраханская . .	—	—	—	—	13	—
Тульская	—	—	—	—	41	—

[1]) Сокращения: А. Р.—автономная республика, А. О.—автон. область, С. Р.—союзная республика.

Схема описания округов.

I. Территория.

1. Местоположение округа в области; естественные границы, границы с соседними округами.

2. Пространство: общая площадь, расстояние между крайними границами округа, максимальные и минимальные расстояния окружного центра до периферии, средние расстояния районных центров и отдельных пунктов до окружного центра, расстояние до областного центра.

II. Естественно-историческое описание округа.

1) Физико-географический и геологический очерк (рельеф и его происхождение, недра, ископаемые и их использование).

2) Климат.

3) Главнейшие реки, их протяженность и возможное использование водной системы и энергии.

4) Почвенное описание: почвенные зоны, почвенное описание округа.

5) Растительный мир (растительный покров, его характеристика). Лесная площадь (размер общей площади, лесные районы и лесничества, лесные породы, динамика лесной площади). Животный мир округа и его возможное использование.

III. Демография.

1) История колонизации округа.

2) Население по переписи 1916, 20 и 23 гг.: а) общее количество сельского, городского, состав по полу, возрасту; б) национальный состав; в) грамотность; г) профессиональный состав; д) плотность и размещение в различных частях округа; е) брачность, рождаемость, смертность.

3) Население городов, крупных населенных пунктов и фабрично-заводских поселков (рост и расположение их).

IV. Пути сообщения.

1) Железнодорожные: а) длина путей сообщения, б) главные экономические пункты, через которые проходит ж.-д. путь, в) относительные цифры ж.-д. протяженности по отношению к территории и населению.

2) Водные пути сообщения: а) главнейшие водные пути, б) какие экономические районы соединяют.

3) Шоссейные и грунтовые дороги: а) длина их, б) главные пункты, через которые проходят, в) относительные цифры протяженности шоссейных и грунтовых дорог по отношению к территории и населению.

V. Сельское хозяйство (1913—16—22—23 гг.).

1) Распределение земельной площади по угодиям.

2) а) посевная площадь по отдельным культурам, б) посевная площадь на 1 душу населения.

3) Урожайность (за ряд лет).

4) Система полеводства.

5) Животноводство.

6) Состояние садоводства, огородничества и интенсивность отраслей главнейших продуктов в сельском хозяйстве в сравнении с довоенным временем.

7) Цены главнейших продуктов в сельском хозяйстве в довоенное время.

8) Продукция продовольственных хлебов (общая сумма и на 1 душу населения).

9) Агрономическая организация (опытные поля, станции, агропункты). Агрономический персонал (с высшим, средним и низшим образованием).

VI. Промышленность.

1) Распределение по группам производств с указанием числа предприятий, рабочих, производительности за 1909 г. и 1918 г. и за 1922 г.

2) Динамика групповой промышленности (число предприятий и рабочих за период с 1909—1913—1918 г.).

3) Потребление основных видов сырья крупной промышленности за 1918—1922 г.

4) Характеристика отдельных групп производства:

1. Название предприятия. 2. Местонахождение. 3. Подведомственность. 4. Количество рабочих. 5. Общая продукция. 6. Мощность двигателя. 7. Электр. станции. 8. Что обслуживает станция, помимо производства.

А. Текстильная промышленность:

а) Хлопчато-бумажн., б) обраб. шерсти, в) обраб. шелка, г) обработка льна, пеньки и проч, вол. веществ растит. происх., д) производство по обработке смешанных и не точно обозначенных волокнистых веществ.

Б. Металлообрабатывающая (Кузницы и пр.).

В. Производство машин, аппаратов, инструментов и пр.

Г. Горная и горнозаводская. Железнорудная, каменноуголная торфяная и пр.

Д. Добывание и обработка земель и глин (в том числе стекольная).

Е. Химическая.

Ж. Деревообрабатывающая.

З. Обработка бумаги, бумажных изделий и полиграфич. произв.

И. Обработка вкусовых и питательных веществ:

а) мукомольное, б) картофельное, в) сухарное, г) винокуренное, д) дрожжевое и пивоваренное, е) овощесушительное, ж) кондитерское, з) табачное, и) маслобойное.

К. Обработка животн. продуктов и кожевенная.

5) Мелкая кустарная промышленность (колич. занят. лиц и род пром.). Обработка дерева, рогожн. промыс., ложкарный, колесный, санный и т. п.; изд. из кожи, шерсти, пуха; обраб. растит. волокна; обраб. металлов; химич. обработка дерева, смолокурен., дегтярное и т. п.; скорняжное, гончарное, изготовлен. одежды и проч.

6) Роль крупной, средней и мелкой промышленности по округу.

7) Отхожие промыслы (кол. хозяйств с отхож. промыслами; местности преобладания отхода, направление отхода, характер отхож. пром.).

8) Размещение электрич. станций; их мощность и район действия.

VII. Коммунальное хозяйство.

VIII. Почтово-телеграфные учреждения округа.

1) Общее число, 2) число районных советов с почтово-телеграфными отделениями и без таковых.

IX. Культурно-просветит. учреждения округа (школы I и II ступени, техникумы, вуз'ы, театры, библиотеки, ликпункты и проч.).

X. Учреждения здравохранен. (больницы, санатории, медпункты и пр.).

XI. Ветеринарные пункты. Землеустроит. учреждения. Лесничества.

XII. Кооперативные учреждения.

XIII. Заготконторы, элеваторы.

XIV. Страховые агентства.

XV. Судебные и следственные учреждения, милиция.

XVI. Торговля:

а) базары, ярмарки, б) количество торговых предприятий (госуд., кооп., частн.), в) главнейшие предметы торговли, г) данные о центрах торгового тяготения (торговые центры и тяготеющие к ним пункты).

XVII. Административный аппарат округа.

1) Окрисполком—штат,
2) Районный „

3) Количество районов, с данными среднего количества населения с колебаниями; средней территории с колебаниями; среднего радиуса с колебаниями; среднее количество сельсоветов на район с колебаниями и среднего количества жителей на средний сельсовет.

XVIII. Бюджетные данные.

XIX. Характерные отличительные черты округа и общая производительная специализация его.

XX. Центр округа:

1) Население (колонизация, рост, распределение по полу, возрасту, национальному составу, профессиональному составу; грамотность и пр.).

2) Культурное значение центра (школы, театры, музеи, библиотеки, научные общества и прочее).

3) Учреждения здравоохранения и другие государственные.

4) Промышленность (по разделам, приведенным выше).

5) Коммунальное хозяйство.

6) Торговое значение центра (госуд., кооп., частн. торговые предприятия), оборот; характеристика торговой деятельности по сравнению с довоенным временем.

7) Пути сообщения и почтово-телеграфная и телефонная связь, соединяющая центр округа с центром области и с районами округа.

Низовое районирование

Административное деление волостей. Укрупнение волостей и районирование

Начиная с 1917 г. волостное административное деление подвергалось многократным изменениям.

Старая волостная система, созданная в большинстве случаев в соответствии с соображениями полицейского характера, не отвечала действительным нуждам и интересам населения. Процесс переустройства низовых административных единиц, начавшийся немедленно после революции, проходил на местах чрезвычайно интенсивно. „Декрет Совнаркома от 27 января 1918 г., предоставивший населению право организовывать новые волостные единицы, повлек за собой образование новых волисполкомов и чрезмерное дробление волостей. Но нежелательные результаты этого процесса были постепенно исправлены благодаря декрету от 15 июля 1919 года, который предложил ограничить дробление и намечал норму населения для волости в 10000 человек.

Таким образом, в развитии процесса административного переустройства можно проследить три основных этапа: 1917—1920 г.г.—несколько стихийный процесс изменения территориальных образований, в особенности волостей, характеризующийся их дроблением; 1921—22 г.г.—укрупнение волостей и 1923—24 г.—дальнейшее укрупнение волостей с преобладанием экономической однородности во вновь организуемых волостных территориях, а также фактическое проведение низового районирования на Украине, Урале, Сев. Кавказе и в некоторых губерниях и автономиях РСФСР.

М. Владимирский [1] объясняет причины возникновения стихийного процесса изменения границ волостей в первом

[1] М. Владимирский „Организация Советской власти на местах", изд. 1919 г., стр. 22—23.

периоде следующим образом: „Главным толчком, развивающим этот процесс, послужил раздел земли, отнятой трудящимися крестьянами у помещиков, и в таких случаях решение об изменении границ волостей утверждалось самостоятельно Губернскими Отделами Земледелия, без предварительного разрешения этого вопроса волостными съездами и Уездными Исполкомами, как этого требовал декрет от 27/I—1918 г.

„Наконец, немалую роль играли и причины временного характера: тяжелое положение уезда в продовольственном отношении заставляло все пограничные волости искать из него выхода в присоединении к смежному уезду; неравномерная раскладка чрезвычайного налога, побуждавшая отдельные селения к переходу в смежную волость с менее высоким обложением“.

С 1921 года, при переходе к мирному хозяйственному строительству, в дело административного деления было внесено организационное начало. Моменты бюджетного характера-непосильный расход на низовой аппарат при сильно увеличившемся числе волисполкомов, а также требование качественного улучшения низового аппарата, вызвали необходимость в укрупнении волостей, которое и проводилось в большинстве губерний и областей.

С 1923 г. *к этим двум мотивам присоединяется третий—необходимость выделения волостного хозяйства и укрепления бюджета. Укрупнение волостей проводится на основе проектов административно-хозяйственного районирования, либо уступает место планомерному проведению низового районирования в целях выделения экономически однородных и хозяйственно цельных волостей.*

Для подтверждения вышесказанного возьмем в качестве примера Европейскую часть РСФСР, в которой этот процесс сказался следующим образом:

	До революции		До укрупнения		После укрупн.		Колич. вол.		%%
	Территор. одной волости. кв. в.	Колич. насел.	Территор. одной волости. кв. в.	Колич. насел.	Террит. одной волости кв. в.	Колич. насел.	До укрупн.	После укрупн.	Сокр.
На 1 января 1925 г. Европ. часть РСФСР	394	9.455	322	7.480	1.024	21.237	5.854	2.389	54,6

В этот период в Европейской части РСФСР провели районирование следующие губернии: Астраханская, Северо-Двинская, Тульская. Украина же провела районирование полностью по всей своей территории.

В истории низового районирования нельзя не остановиться на учете результатов укрупнения волостей,—настолько значительные последствия оно повлекло за собой. Укрупнение волостей было первым мероприятием правительства, проведенным в порядке частичной реформы низового административного деления. По времени оно совпало с появлением плана низового районирования, но в то время как районирование проводилось частично и углубленно, укрупнение волостей прошло в общем порядке по всему Союзу в тех территориях, где не проводилось районирование.

Вопросу об укрупнении волостей, о деятельности волисполкомов и сельсоветов, о бюджете укрупненных волостей и пр. посвящена довольно большая литература.

Укрупнение волостей рассматривалось как полумера, как этап к дальнейшей работе по низовому строительству, как первый шаг к плановому подходу в разрешении вопросов низового административного деления, повлекший за собой незначительные осложняющие, отрицательные моменты и давший в целом ряде случаев положительный результат.

Там же указывалось и на то, что укрупнение не может продолжать существовать в такой форме, в какой оно предполагалось вначале. Явившись в большей мере административной реформой, оно все же повлекло за собой целый ряд последствий уже не только административного порядка. Бюджетное и правовое законодательство последнего времени, имевшее своей целью исправление существующих недочетов и осуществление намеченных задач советского строительства, значительно расширило низовое строительство, приблизив волость к уезду по объему ее хозяйственно-имущественных прав, функций и полномочий.

Главным достижением укрупнения волостей следует признать создание более крупной волости (будущего района), способной организовать волостное хозяйство, реально построить бюджет, объединить сеть учреждений и сконцентрировать ведомственные районы, — что является необходимым условием для оживления советов.

В настоящей работе, не входя в оценку самого укрупнения волостей, как реформы организационной и административной, мы считаем все же необходимым еще раз подчеркнуть разницу между укрупнением и районированием, во избежание дальнейших, нежелательных недоразумений.

Инициатива в деле регулирования стихийного процесса административных делений и перекроек, наблюдавшихся с 1917 года, принадлежала местам, которые и проводили всеобщее укрупнение волостей и уездов. Простое укрупнение волостей и уездов находится в некотором противоречии с внутренним содержанием и порядком проведения низового районирования. Между укрупнением и районированием имеется внешнее сходство, поскольку ориентировочные нормы по построению низовой районно-волостной сети в отношении размеров территории и численности населения приближаются к нормам укрупнения волостей, и поскольку проведение низового районирования, предусматривающее создание мощных хозяйственных единиц, немыслимо при дробности волостей. Укрупненная волость, существующая в нерайонированных губерниях РСФСР, хотя и приближается по своим размерам к районной волости Урала или Северного Кавказа,—качественно представляет совершенно другую организацию. Укрупнение являлось по характеру своему механической мерой, направленной к упорядочению волостного аппарата и улучшению материального положения низовых работников. Оно было вызвано, главным образом, бюджетными соображениями и проводилось на основании общих нормативных указаний центра, которые в целом ряде случаев не соответствовали реальной обстановке в каждой отдельной губернии.

В результате непланомерная работа, которая привела к очень пестрой низовой системе, к одновременному существованию самых разнообразных образований: просто волостей, укрупненных волостей разной мощности, районных волостей, районов и пр. Госплану и Админкомиссии ВЦИК удалось кое-где достигнуть того, чтобы укрупнение волостей проводилось на основании плана низового районирования, увязанное и согласованное с проектом предполагаемой районно-волостной сети.

Укрупнение волостей осложнилось укрупнением сельсоветов, которое проводилось также поспешно и как бы механически, вслед за укрупнением волостей. Были случаи, когда не производилось предварительного изучения вопроса и не было полного отражения интересов крестьянства. Совершенно дру-

гое положение вещей создалось при проведении районирования, которому предшествовала длительная работа по выделению экономических районов, выяснению их хозяйственной мощности и бюджетных возможностей и плана их культурно-социального строительства. Укрупнению волостей в этом случае сопутствовало расширение прав низовых органов власти. Приближение советского аппарата выразилось в расширении прав обслуживающих волость учреждений, в приближении к волости управления учреждениями агро- и ветпомощи, школами, больницами и т. д. Все права отдаленного от волости уезда перешли к волостному исполкому, который к тому же был укреплен на более твердой материально-хозяйственной базе. Между тем, районная волость все же в 2—3, а то и в 4 раза по территории и населению меньше уезда. Приближение аппарата к населению очевидное.

Права сельсовета также необходимо увеличить при районировании. Неверно мнение, будто районированию должно сопутствовать укрупнение сельсоветов,—не укрупнение, а укрепление и расширение функций. Вопрос о сельсоветах не стоит в прямой связи с районированием—он стоит особо. Необходимость укрупнения сельсоветов объясняется тем, что трудно-де волисполкому, при увеличении размеров территории и увеличении численности населения волости, управлять увеличившимся числом сельсоветов. Но в действительности в районных волостях на фоне общего подъема хозяйственной и культурной жизни, при укреплении аппарата и общем оживлении советской работы можно не только управлять сельсоветами, но и руководить их работой даже при большем их числе. Тем более, что бюджет районных волостей становится более мощным и это делает вполне возможным содержание большого числа сельсоветов.

В районно-волостной системе сельсовету отводится большое значение. Превращение сельсовета в подобие старой волости не может входить в задачу районирования, противореча его существу. Районно-волостная система, ставя своей целью приближение увеличившегося в правах советского аппарата к населению и полный охват всей советской административной, хозяйственной и культурной работы, опирается прежде всего на село и в будущем мыслит организацию сельсовета в каждом селе (что намечалось Госпланом в 1921 г.).

В этом смысле разукрупнение сельсоветов есть шаг к районированию,—проведение районно-волостной системы с самой низовой ячейки.

В последнее время этот вопрос отпал—разукрупнение проводится в той или другой степени по всему Союзу. Неудобства населения, в связи с дальностью расстояний селений от советов, в ближайшее время будут устранены нормой 3-х верстного радиуса.

Но все же, оглядываясь на прошлое, хочется еще раз подчеркнуть, всю нежелательность смешения двух различных факторов. Хочется указать, насколько несправедливо приписывать отрицательные результаты простого укрупнения волостей всему низовому районированию, а положительные стороны низового районирования Урала, Северного Кавказа, Белоруссии, объяснять тем, что „в указанных областях укрупнение дало, несомненно, положительные результаты“. [1]

В настоящее время по всему Союзу насчитывается около 5.000 волостей и 1.612 районов. Из них 1.517 в развернутых областях и 95 в неразвернутых областях.

Низовое районирование охватило следующие области и губернии:

Область и губернии	Число районов
Урал	206
Северо-Кавказ. край и автоном.	146
Северо-Двинская	18
Астраханская	13
Тульская	41
Респ. Немцев Поволжья	14
Дагестанская СССР	14
Крымская АССР	10
Марийская А. О.	9
Кара-Киргизск. А. О.	22
Сибирский Край с Ленско-Байк. областью	99
Якутская АССР	29
Каракалпакская А. О.	5
УССР (по последн. проекту) и Молдавская АССР	658
БССР	100
Туркменская ССР	28
Итого	1.612

[1] М. Хатаевич и К. Кириллов, „Итоги низового районирования“ Сборник „Сельсоветы и Волисполкомы“ Госиздат, 1925 г.

В неразвернутых областях предполагается следующее районно-волостное деление:

ОБЛАСТИ	Число районов	ПРИМЕЧАНИЯ
Северо-Западная	160	Проведено районирование
Северо-Восточная	94	В Северо-Двинской губ. — 18 районов.
Центр.-Промышленная	457	Проведено районирование в Тульск. губ.—41 район.
Вятско-Ветлужская	139	
Марийская	—	Проведено районирование в Марийской Авт. Обл. — 9 районов.
Центр.-Черноземная	371	
Средне-Волжская (с Чувашской Авт. Обл.	202	
Нижне-Волжская (с Республикой Немцев Поволжья)	209	Проведено районирование в Республике Немцев Поволжья—14район. в Астрахани г.—13 районов.
Западная	170	
Дальне-Восточная	63	
Киргизская АССР	228	
Таджикская АССР	130	
ЗСФСР	180	
Татарская	94	
ИТОГО	2.497 [1]	ВСЕГО уже районировано 95 районов.

Таким образом, подлежит организации 2.402 районных волости в неразвернутых областях.

[1] В том числе в отдельных частях перечисленных областей уже организовано 95 районов.

Задачи в области строительства района

В настоящее время мы стоим перед фактом существования на территории Союза 1.612 районных волостей. Но задача экономического районирования, и как научной проблемы и как одного из организационных мероприятий экономической политики, еще далеко не решена с организацией районов, даже если бы они обладали самой совершенной структурой. Надо определить пути развития районов, план их дальнейшего хозяйственного и культурно-социального строительства. В свете определившихся задач в области строительства районных волостей, яснее выкристализовывается сущность новой волости-района и та тенденция, какой нужно руководствоваться при ее организации.

Основная задача всего низового районирования—увязать в общей причинной связи всю сложность естественных, исторических, экономических и культурно-социальных условий в пределах волости, создать наиболее благоприятную среду для правильного обслуживания населения государством, определить основные черты правовой и хозяйственной структуры и организационные формы, какие нужно придать районной волости, чтобы обеспечить необходимые условия для районального построения волостного хозяйства в целом, а также наметить те мероприятия, какие могли бы способствовать укреплению и развитию хозяйственной деятельности населения волости.

Основная предпосылка низового районирования—выделение некоей целостной экономической единицы, в которой разные элементы ее экономической характеристики—сельское хозяйство в его отдельных отраслях, промысловая деятельность, организация труда, рыночные отношения—находясь во взаимной связи и обусловленности, определяли бы тип волости сельскохозяйственной, культурно-промысловой и т. д., подчеркивая вес и значение отдельных отраслей внутрихозяйственной деятельности.

Районная волость уже одной своей характеристикой указывает основные черты своего производственного уклада, который и определяет задачи хозяйственного строительства.

Весь смысл низового районирования в его современной постановке заключается в плане строительства новой волости-района.

Если в областном строительстве вопросы хозяйственного управления имеют доминирующее значение, то в низовом

строительстве административно-хозяйственное районирование обросло целым рядом других задач. Волость строится не только как административно-хозяйственная ячейка. В условиях нашей крестьянской среды необходимо здесь же поставить вопрос о школе, больнице, агро-участке, кооперативе и т. д., о связи исполкома, как органа управления, инициативы и руководства, не только с хозяйством волости, но и с ее культурно-социальным строительством.

Низовое районирование—уже не реформа административного деления, а также не только организация хозяйства волости,—низовое районирование есть строительство всей волости в целом.

Но все строительство волости определяется материальной базой, объемом волостного хозяйства и бюджета. Поэтому определение финансово-материальной базы волости составляет одну из первых и основных задач низового районирования.

Представляя себе волость, как хозяйственную ячейку, предназначенную для дальнейшего строительства и развития, необходимо прежде всего учесть ее хозяйственную мощность, нужно подвести прочное и надежное основание под все плановые предположения, придать им реальность. *И в низовом строительстве возможен и необходим план; волость, так же как и отдельный крестьянин, должна вести свое хозяйство по плану.*

Крестьянство имеет некоторые накопления, крестьянство выявляет свой интерес к тем или другим культурным начинаниям, крестьянство активно относится к вопросам капитального строительства, электрификации, постройке какого-либо завода, переоборудованию или оборудованию агрономического пункта. Необходимо поэтому увязать между собой деятельность разных хозяйственно-оперативных учреждений в волости в каком-то определенном, согласованном волостном плане. Пробудив в крестьянстве интерес к новым достижениям в технике и в хозяйственном строительстве, нужно приложить все усилия к тому, чтобы интерес этот не сменился разочарованием.

Материальная база волости, на которую должно опереться все ее хозяйственное и культурное строительство, может слагаться из накоплений, получаемых крестьянством от сельскохозяйственного производства, от кустарно-промысловой деятельности, от промышленного производства, от кустарно-промысловой деятельности, от промышленного производства, а также в результате деятельности органов, способствующих развитию хозяйства, как, например: кредитование, меры улучшения сельского хозяйства, организованная деятельность кооперации, культурно-просветительная работа и т. д.

Показателями для выяснения финансово-материальной базы района могут служить: наличие естественных рессурсов и их использование, продукция сельского хозяйства, продукция кустарной и мелкой промышленности, внутрирыночные и межрайонные отношения обмена и распределения, транспортные связи и торговая деятельность. В работе по определению материальной базы волости, основанной на учете и анализе, определяются ее организационные условия и хозяйственный баланс, хозяйственная мощность района и попутно выявляется также и производственный характер района и его организационный тип.

Здесь мы можем дать только постановку вопроса. Вопросы учета хозяйственной деятельности и построения хозяйственно-производственных планов в условиях единичных крестьянских хозяйств поставлены на очередь и разрабатываются, при чем начало этому положено бюджетными обследованиями. Опыта проведения такого исследования в волостном масштабе, опыта построения комбинированного волостного плана мы пока не имеем.

При определении объема волостного хозяйства возможны два метода: первый берет своим отправным примером отдельное крестьянское хозяйство, как составную часть, определяющую все волостное хозяйство в целом; другой же исходит из всего хозяйственного объединения (имуществ, предприятий, хозяйственных мероприятий и пр.), представляющего волостное хозяйство как таковое, в тесном смысле слова, то-есть он берет своим исходным пунктом хозяйственный комбинат, рассчитанный на коллективное использование хозяйствующего населения.

В качестве предварительной работы можно наметить работу по выяснению высоты и структуры доходов крестьянских хозяйств, обеспеченности крестьянского хозяйства землею, трудом и капиталом; по определению валового и чистого дохода от сельского хозяйства и его строения, неземледельческих заработков и доходов неземледельческого населения: служащих, торговцев и других. Результаты такой работы определяют хозяйственную мощность отдельных хозяйств волости и направление местной хозяйственной деятельности.

Работа по выяснению хозяйственной мощности районов посредством определения доходности отдельных хозяйств служит в данном случае как целям общего экономического районирования, так и районирования, как административно-хозяйственной реформы.

Эта же работа может помочь и решению другой задачи— выяснению волостного бюджета. Если нужно определить налоговую часть волостного бюджета, то платежеспособность населения является мерилом возможных налоговых поступлений. Если же бюджет строится, главным образом, на неналоговых источниках, на доходах от хозяйственной деятельности исполкома, то объем волостного хозяйства и план его хозяйственного развертывания укажут вместе с тем и направление, в каком должен работать хозяйственно-производственный комбинат волости.

В состав волостного хозяйственного объединения входят все переданные волости предприятия районно-волостного значения: кирпичные заводы, кузницы, мельницы, ремонтные мастерские, а также коммунальные предприятия. Этот приблизительный перечень далеко не исчерпывает деятельности той начинающейся созидательной эпохи, наступления которой можно ожидать вместе с пробуждением инициативы у хозяйствующего населения. Вскоре речь пойдет уже не о восстановлении старых, а о постройке новых предприятий. Районная волость должна поэтому строиться прежде всего на учете перспектив. Крестьянство, все более и более сплачивающееся вокруг кооперативных объединений, будет, избегая разных вредных посредников, строить мастерские, заводы, маслобойни, картофеле-терочные заводы, мельницы, лесопилки, кожевенные заводы и проч. Через посредство кооперации хозяйственно-производственная деятельность в волости может пойти по пути сосредоточения в волости всей первичной переработки сельско-хозяйственных продуктов. Это только одно из возможных направлений в хозяйственно-производственной деятельности волости. В зависимости от экономического характера района оно будет уклоняться в ту или другую сторону.

Значительным стимулом к организационной работе может явиться электрификация, которая также может определить направление хозяйственного процесса. Эта мысль о значении электрификации в низовом районировании неоднократно высказывалась Г. М. Кржижановским и в настоящее время уже получает конкретную постановку. Так И. Тищенко в „Правде" от 17/X 1925 г. пишет: „За последний год наблюдается успешный рост местной инициативы в отношении электрификации сельского хозяйства. Количество заявок, поступающих с мест в центральные электрокредитные и электростроительные органы на кредитование и производство установок, растет с каждым месяцем. Увеличивается и число строящихся электро-

станций". „В строительном плане Электростроя (а этот план может быть признан характерным для современного периода), обнимающем 125 больших и мелких электроустановок на сумму до 13 миллионов рублей, с районом обслуживания 760 селений и 115.000 дворов, сельско-хозяйственная кооперация занимает 64 процента. При чем, кроме универсальных сельско-хозяйственных и кредитных товариществ, в этом деле принимают участие специальные „товарищества по электрификации"; доля их работы в общей сумме строительства составляет около 24 процентов". И далее: „Там, где строится электростанция, там сооружается целый комбинат: мельница, крахмально-терочный завод, разного рода мастерские, а также производится электроэнергией молотьба, сортировка зерна и т. д."

Направление хозяйственно-производственной деятельности может определить и план работ хозяйственных учреждений, обслуживающих волость, — кредитных, агро-и ветпомощи, кооперативных,—в общеволостной увязке.

Постановка всех перечисленных вопросов по выяснению хозяйственной мощности волости, по определению высоты и структуры доходов населения, по выяснению объема волостного хозяйства и направления хозяйственно-производственной деятельности должна была иметься в программе работ по методологии низового районирования. Каждый из этих вопросов является одной из составных частей районирования, работы эти должны были бы быть заключительной частью всей работы по низовому районированию и предшествовать его проведению. Они необходимо должны войти также и в план работ по низовому районированию областей, подготовляющих районирование.

Но мы видим, как Украина, где около двух лет проведена новая районная низовая система и где, если можно так выразиться, волостное хозяйство уже „самоопределилось" более или менее стихийно, столкнулась с вопросом необходимости выяснения причин значительного различия, существующего в мощности ее районных бюджетов, и указывала на необходимость начать работу по выяснению экономической мощности районов. В результате выяснения объема хозяйства волости и направления ее хозяйственно - производственной деятельности может определиться и объем волостного бюджета.

В соответствии с объемом материальной базы Советов, с одной стороны, и условий культурно-социальной жизни— с другой, должен быть намечен также план работ по здравоохранению и культурно - просветительной деятельности. Сеть

учреждений здравоохранения и наробраза в деревне требует большой работы по ее упорядочению. Необходимо определить степень насыщенности района сетью учреждений, установить типы учреждений, необходимых деревне (больницы, школы, агропункты), и нормы обслуживания ими населения. Над этой задачей уже работают соответствующие отделы Наркоматов на местах. Необходимо, однако, увязать, во избежание разнобоя, всю их работу с работой по строительству района.

Районный центр должен служить сосредоточением всей работы по строительству жизни волости во всей ее широте и объеме. Советская волость-район уже может поставить своей целью, пусть даже в перспективе, достижение этого идеала,— тем более, что волостное строительство имеет теперь большое значение, как одно из средств для разрешения крестьянского вопроса, а также как одна из очередных задач в советском строительстве автономных национальных объединений.

Организация районно-волостного центра и его периферии— одна из важнейших задач низового районирования и всего советского строительства в волости. Районный центр должен быть не только административным центром, он должен быть экономическим, хозяйственным и культурным центром, руководящим в пределах волости работой всех учреждений и организаций.

Вопрос о строительстве районных центров выдвинуть сейчас своевременно на фоне общего хозяйственного подъема и заметного развития хозяйственной и культурно-социальной жизни волостей. К районному центру, к районному исполкому, следует привязать всю сеть обслуживающих волость учреждений, вокруг него должна группироваться вся общественная жизнь волости. Распыленность сил и средств, многоцентрие, мешают делу рационального и правильного строительства. То положение, когда волостные учреждения разбрасывались по разным концам волости,—следует признать ненормальным. Крайне нежелательным явлением было, что в кооператив и кредитные учреждения крестьянину приходилось ехать в одну сторону, в агропункт—в другую, в исполком—в третью. Районный центр должен стянуть к себе все эти учреждения, собрать вместе все культурные силы, работающие в них, поднять с их помощью активность крестьянства и опереться на него. Тогда сам собой разрешится вопрос и о периферии, об организации сети обслуживающих население школ, больниц, агро - и ветпунктов.

Самостоятельное и очень важное значение имеет также постановка работ по строительству района в связи с задачами колонизации, в связи с землеустройством и переселением.

Таковы в основных чертах задачи в области строительства районов. В наиболее полной мере они могут быть осуществлены в районированных областях, где волость уже представляет собой определившееся целое, но в той или другой мере, в порядке постепенного развертывания, они могут проводиться и в нерайонированных областях, в плане их перехода на районную систему создавая на деле опытные показательные районные центры.

В уже районированных областях задачи в области строительства районов могут войти в организационный план действующих на территории района учреждений и в сферу деятельности обладающего более широкими правами и полномочиями райисполкома. В нерайонированных областях пути дальнейшего строительства указаны в общих чертах директивами последних совещаний по советскому строительству, которые значительно увеличили правовые функции и материальную базу ВИК'ов и тем самым подготовили почву к планомерному проведению районирования.

Задачи в области планового строительства волостей послужат отправным пунктом при освещении вопросов методологии низового районирования, а также практической работы по установлению волостных районов и по проведению районно-волостной системы.

Основы построения территории дробного района и определения его границ

В связи с проведением экономического районирования как мероприятия экономической политики государства, а также в связи с практической работой по проведению административно-хозяйственной районно-волостной системы вопросы низового районирования выдвигаются в совершенно новой и своеобразной постановке.

Районирование являлось до сих пор только научно-познавательной проблемой, им пользовались как научным методом. Основная цель всех работ на протяжении столетней истории районирования заключалась в стремлении дать подразделение России на разные экономические районы—естественные, исторические, сельско-хозяйственные, промышленные, торговые

и др. [1] Благодаря этому Госплан при оформлении областного и отчасти окружного районирования, при установлении основных методологических предпосылок общехозяйственного районирования и при определении границ областей и округов мог все же опереться на большую, серьезно проработанную литературу, на накопленной опыт.

Совсем в другом положении оказалось волостное районирование. Начнем с того, что громадное большинство всех исследований не могло вестись в волостном масштабе, так как только переписи или специально поставленные обследования могут дать волостной материал. Составить схему разбивки территории на мелкие районы, даже по какому-либо одному специальному признаку в поволостном масштабе трудно, просто хотя бы в силу технических условий.

К этим осложнениям присоединились также и затруднения методологического свойства—прежде всего, в понятии района в отношении низового районирования и предпосылок для его выделения. Мы имеем общее определение территории района, данное проф. А. Ф. Фортунатовым: [2] „Район—это резко обозначенная на карте часть земной поверхности, отличающаяся от других частей какими-либо признаками".

К этим двум моментам, обусловливающим выделение района—определенности границ и отличию района от соседних какими-либо признаками—Б. Н. Книпович прибавляет еще и третий момент, а именно: „Последние (какие-либо признаки) должны быть необходимы и достаточны для выявления особенностей данного района и причин этих особенностей и находиться в состоянии взаимной связанности, обусловленности". [3] И далее. „Научная задача районирования состоит не в том, чтобы наметить те или иные территории по какому-нибудь данному, произвольно выделенному признаку, но в том, чтобы определить закономерность в пространственном распределении явлений. Отсюда—чем шире круг вопросов, охваченных при районировании, тем более цельную картину мы получаем, тем яснее встают закономерности. Обратно, чем уже круг обследуемых явлений, тем меньше номографических элементов учитывается. При научном районировании вопрос идет именно о том, чтобы наметить определенные географиче-

---

[1] См. в настоящем сборнике „Основные этапы районирования". Методология.

[2] А. Ф. Фортунатов „К вопросу о сельско-хозяйственных районах в России".

[3] Б. Н. Книпович. „Сельско-хозяйственное районирование". „Новая Деревня", Москва, 1925, стр. 26.

ские закономерности, выделить районы, как определенную реальную совокупность, в которой все элементы находились бы в состоянии взаимной связанности, взаимной обусловленности". [1]

Даже первое требование относительно понятия района у А. Ф. Фортунатова—определенность границ—теоретически отрицалось некоторыми исследователями, считавшими достаточным наметить „типы" районов, „пятна" проявления признаков и т. д. Но если практика все же показала необходимость ограничения определенной территории, то во всяком случае остался еще очень сомнительным вопрос о том, что территориальной единицей в таком случае может служить волость.

Чистота признаков и выдержанность методологии требовали от исследователей охвата широкого круга явлений и возможно большего охвата территории. В условиях же дробного низового районирования трудно было приноровиться к общей стройной схеме районирования.

Таким образом, синтетическое, экономическое районирование, поставленное как совершенно новая проблема в связи с его проведением в жизнь, в целях выдержанности своей формирующейся методологии должно было обратить свое главное и почти исключительное внимание на единицы более крупного масштаба—области и округа.

Такое направление находилось в связи с уже упомянутыми воззрениями теоретиков в вопросе о территориальном составе дробного района, которые, признавая всю важность и необходимость дробного районирования, указывали тотчас же на всю сложность этой задачи. [2] Так, проф. А. В. Чаянов в предисловии к книге Н. П. Никитина „Сельско-хозяйственное районирование Московской губернии" пишет: „Для нас, практических организаторов русского земледелия, широкие районы имеют исключительно познавательный характер, для практической же работы являются необходимыми гораздо более дробные районы, содержащие в себе гораздо более однородный состав хозяйственных форм. Говоря короче, нам нужно районирование губерний и уездов на мельчайшие районы, улавливающие

---

[1] Там же, стр. 27.

[2] А. А. Кауфман. „Хозяйственные районы Ленинградской губернии" 1918 г.

И. П. Коротков. „Опыт разделения Харьковской губернии на с.-х. районы" 1919 г.

Б. Л. Брук. „Производственные районы Воронежской губ." 1921 г. Проф. Никитин „С.-х. районирование Московской губернии".

тончайшие особенности организационных планов местного хозяйства". В то же время Н. П. Никитин признает всю трудность такого установления дробных районов:

„Вопрос о выделении дробных районов осложняется еще трудностью определения границ уже установленного интегрального района, присущей также и районированию более крупного масштаба". „При хозяйственном районировании выделяемые территории, строго говоря, не имеют точно очерченых границ". „Районы представляют из себя как бы центры-пятна с условными границами. В определенных частях территории существует определенное соотношение хозяйственных признаков. Для ясного представления о положении этих частей территорий, мы проводим границы, вполне учитывая их условное значение". Отсюда совершенно ясно, что некоторая неопределенность в очертании волостей не имеет особо существенного значения, [1] тем самым отстраняя первый недостаток дробного районирования—неопределенность границ.

Вторым и третьим возражением против волостной единицы районирования являются указания „на пестроту поволостных данных, исчезающую при более крупных единицах районирования" и на техническую трудность приурочивания статистического материала к волостным границам, о чем уже говорилось выше.

Таким образом, вопросы об определении дробных районов, не специальных, а синтетических, представляются весьма сложными и трудными. Но все же никем не оспаривается возможность и даже необходимость выделения синтетических районов, где бы природные, хозяйственные и социальные условия находились в определенной связи и взаимозависимости. Так же неоспоримо и то, что такие районы, если и не имеют точных границ, то находятся в плоскости „однородных массивов", „пятен", „типичных районов" и т д. Но как только мы признаем, что границы района имеют условное значение, что район представляет собой не „реально-существующую", а „абстрактную" единицу, в которой мы условно объединяем те или другие признаки, то неизбежно придется ставить вопрос так, как его ставит Б. Н. Книпович, усматривая в нем „основное разногласие районирования".

„Признание отсутствия реального существования районов логически неизбежно приводит к отрицанию внутренней, органической связанности отдельных сторон хозяйства района".

---

[1] Н. П. Никитин. „С.-х. районирование Московской губ.", стр. 14.

„Мы думаем, что решение вопроса о природе района может быть дано в результате двойного пути. Теоретически оно устанавливается изучением факторов, определяющих специализацию районов и их взаимоотношения; практически — попыткой того или иного описания районов. На конкретной работе та или иная попытка должна найти свое ясное и определенное решение. Мы поэтому сознательно не даем здесь решения на этот вопрос. Оно может быть дано лишь в результате: 1) детально проработанной методологии и 2) конкректно проведенной работы".

В настоящее время административно-хозяйственное районирование проводится в жизнь. В работе по выделению экономических районов участвует большое число лиц и организаций. Задача, поставленная Б. Н. Книповичем, в значительной мере облегчена. В свое время, на основании некоторых работ по низовому районированию ЦПО, были подведены итоги работы мест, была сделана попытка наметить и свести обрисовавшуюся в местных работах методологию („Новая волость - район", изд. Оргбюро ЦПО, 1925 г. Госплан).

Знание местных условий и непосредственное ощущение действительности является залогом того, что местные работники, проводящие волостное районирование или разрабатывающие проекты волостного экономического районирования, сумеют учесть ту взаимную связанность экономических условий, которая единственно способствует определению района, как реально существующей совокупности. Если в условиях дореволюционной политики не чувствовалось необходимости планового начала в ведении хозяйства, и твердой устойчивости связи хозяйства и администрирования, то теперь революционная практика показала, что надо решить вопрос в корне и направить дело „административного деления" в русло общеполитических, экономических, хозяйственных задач. Нужно поволостное экономическое районирование, такое научно-познавательное районирование, которое могло бы дать также и государственную границу.

Проф. А. В. Чаянов в цитированном предисловии к книге проф. Никитина пишет: „Считаем необходимым подчеркнуть, что выделенные организационно-производственные районы ни в коем случае не могут являться основанием для административного деления губернии, так как последнее должно строиться на основах естественного тяготения населения к определенным пунктам, каковое, в свою очередь, определяется состоянием и характером путей сообщения и расположения массивов населения".

Значит ли это, что невозможно вообще сочетать административное районирование с хозяйственным? Но тогда какими же условиями, если не экономическими определяется естественное тяготение населения к тому или иному пункту? Или же это значит, что в отношении дробного административно-хозяйственного районирования, при условии возможного проведения административного районирования по экономическим признакам, нужна какая-то другая методология?

Можно ли проводить административное деление в сочетании с экономическим районированием? Если мы признаем необходимость выделения дробных сельско-хозяйственных районов с точной специализацией их производственного характера в целях лучшего выявления задач агропомощи, и если мы в современных условиях будем считаться с тем, что единственным проводником всех начал экономической политики должен быть не центральный или губернский, далекий от волости аппарат, а только непосредственно близко стоящий к волости волостной исполком, опирающийся на активную массу крестьянства и, если мы вместе с тем признаем необходимость расширения хозяйственных прав волостного исполкома и административных прав хозяйственных организаций в волости, то связь между хозяйствованием и администрированием станет очевидной.

Но не является ли необходимость сочетания хозяйствования и администрирования осложняющим и затрудняющим условием?

Действительно ли необходимо выделять экономический район, нужно ли связывать понятия „экономически выделенный район“ с понятием „хозяйственно цельный и административно крепкий район“?

На это мы отвечаем. Да, это необходимо для того, чтобы административно-хозяйственный аппарат соответствовал экономической природе волости, и чтобы сложившиеся условия экономической действительности нашли свое отражение и оформление в наиболее рациональных мероприятиях экономической политики.

Здесь необходимо найти тот критерий, который, с одной стороны, обеспечит возможность правильного определения волости, как реально существующего района, где все хозяйственные, природные и общественные условия находятся в определенной связи и обусловленности, и, с другой стороны, позволит наметить пути дальнейшего развития района.

Разграничение и выделение волостей в пределах губернии или уезда, по тем или другим признакам производственного единства затруднительно в силу уже выше высказанных соображений. Стройность методологии здесь неизбежно столкнется с нивеллировкой условий в таком мелком масштабе, особенно в том случае, если нужно будет произвести не специальное сельско-хозяйственное или промышленное районирование, а наметить их синтез в объеме такой дробной единицы. Очевидно, здесь нужно взять признак не разграничивающий, а синтезирующий, который имеет подчиненное значение при распределении крупных районов и доминирующее значение в низовом районировании. Это—признак обменных районных связей, признак экономического тяготения; он объединяет хозяйства деревни и села в один район, тяготеющий к тому или другому местному рынку, определяющему условия организации крестьянского хозяйства.

Вопрос о влиянии рынка на организационные условия крестьянского хозяйства поставлен Г. Н. Баскиным, который считает так называемый дистанционный признак—расстояние от рынков—решающим фактором сельско-хозяйственного районирования. [1]

Понятие экономического тяготения не однозначаще с понятием торгового тяготения,—оно шире и включает также и другие признаки. Так, близость крупной фабрики или завода распространяет свое влияние на окружающие волости, создавая тяготение к ним населения, отдающего туда незанятую рабочую силу и определяя условия организации труда в крестьянском хозяйстве. Плотная группа однородных кустарных промыслов также может образовать районную волость, которая будет тяготеть к одному и тому же месту закупки сырья и сбыта изделий. Развитие деятельности производственной или потребительской кооперации также определяет характер волости, являясь организующим началом, и, наконец, те или другие условия транс-

---

[1] Г. Н. Баскин. „Районирование территории, как необходимая основа экономического районирования"; „Основной принцип группировки крестьянских и частновладельческих хозяйств при построении комб. таблиц" „Принципы земельного наделения"; „Приложение дистанционного признака к группировке бюджетов крестьянского хозяйства".

портных связей—река, шоссе, железная дорога— также определяют экономику района и являются факторами экономического тяготения.

В то же время при выделении районных волостей эти же признаки экономического тяготения определяют и особенности производственного характера волости: в волостях с чисто сельско-хозяйственным уклоном условия экономического тяготения будут складываться иначе, чем в волостях промышленных или кустарно-промысловых.

Все эти условия экономической жизни создают естественное тяготение населения к определенным центрам, и если итти навстречу этому направлению, то именно с такими центрами экономического тяготения и необходимо увязать и административные центры и хозяйственное управление с тем, чтобы не было между ними такого разнобоя, какой наблюдался раньше. Жизнь постепенно к этому идет, и из материалов по описанию волостей все больше обнаруживается, что такие центры постепенно притягивают к себе всю сеть учреждений.

Если по отношению к таким центрам население будет размещено правильно, т.-е. если административная конфигурация района будет увязана с удобством сношений и передвижения от селений к такому центру сосредоточия всей хозяйственной и культурной жизни района,—другими словами, если будут соблюдены также все условия правильного администрирования, радиус расстояний и объем территории, то задачи администрирования должны будут совпадать почти во всех случаях с задачами хозяйственного управления.

Естественно поэтому, что главное место во всех работах по низовому районированию занимали, во-первых, вопросы территории и населения волости и, во-вторых, определение нахождения центра. Руководствуясь прежде всего необходимостью выявления экономического тяготения сел и деревень, работники мест шли к этой цели не только через определение административных связей и отношений, или через намечение пунктов нахождения центров, но и путем выяснения экономики района в самом широком смысле слова, т.-е. путем установления типа волостей сельско-хозяйственных или кустарно-промысловых.

Ниже, при рассмотрении проделанных в СССР работ по низовому районированию, как в областях, в которых уже проведена районная система, так и в составленных проектах по низовому районированию неразвернутых областей, мы увидим,

что в большинстве случаев всякому проекту сопутствует экономическое обоснование и описание районных волостей, составленное на основании разного рода статистико-экономических материалов. На примере материалов по низовому районированию проследим, как местные работники в своей непосредственной работе по выделению экономических районов дополнили результатами своих работ *формирующуюся теорию дробного районирования*.

Начнем с *Украины*, где волостные районы существуют с 1923 года, и где проделана очень серьезная и своеобразная работа. В течение двух лет Украина перешла на трехстепенную систему управления, упразднив в настоящее время губернии. На 1 января 1925 г. из 1898 волостей стало 706 районов и из 102 уездов—49 округов. Все эти новые административные единицы уже являются хозяйственными образованиями, обладающими признаками дальнейшего развития.

Остановиться особо на методологии и приемах работы по низовому районированию каждой из областей, занимавшихся этим вопросом тем более необходимо, что большинство незнакомо с объемом этой работы, всеми ее трудностями, степенью важности и значения.

В недавно вышедшей брошюре „К вопросу о районировании Украины" (Госиздат, Харьков, 1925 г.) А. Буценко пишет:

„Прежде чем конкретно перейти к проделанной на Украине работе по переходу на новое административно-территориальное деление, необходимо, для полного уяснения сущности проведенной реформы, в кратких чертах остановиться на признаках, методах и приемах районирования УССР, поскольку непосвященному во все мелочи и детали человеку вся эта огромная и сложная работа представляется глубоко механической, лишенной всяких оснований, простым, так сказать, жонглированием населенными пунктами, сельсоветами, волостями и уездами при образовании новых административных единиц—районов и округов". [1]

Центром были преподаны местам лишь общие директивы, сводящиеся к указанию, что вновь образуемые административные единицы должны отвечать двоякой цели: во-первых, они должны обладать крепкими административными аппаратами, авторитетными в глазах населения, приближенными к нему и удовлетворяющими с наи-

[1] „К вопросу о районировании Украины", Госиздат, Харьков, 1925 г.

большим успехом его требования, и, во-вторых, они должны быть созданы как экономически цельные единицы, которые могли бы быть мощными и самостоятельными в бюджетном смысле и имели бы достаточную экономическую базу для развития своего хозяйства.

Кроме того, были даны ориентировочные нормы числа населения на район (от 25.000 до 40.000 чел.) и размеров территории для того, чтобы поставить все население в одинаковые условия в отношении обслуживания аппаратом управления.

Надо еще отметить, что необходимость такого коренного переустройства заставила центр обратить особое внимание на административное деление УССР, и вести за ним особо тщательное и систематическое наблюдение. „Положение вещей до районирования было таково, что не только центр, но даже губерния или уезд не могли точно сказать, сколько у них в данный момент имеется волостей, не говоря уже о сельсоветах. Все это имело, конечно, крайне вредные последствия как в части администрирования, так и в организационной работе по укреплению низового аппарата. В настоящее время каждый работник может точно указать, сколько на Украине губерний, округов, районов, сельсоветов и даже населенных пунктов". (А. Буценко, цитированная брошюра). Это обстоятельство позволило составить до тех пор отсутствовавшую карту административного деления УССР.

Методология районирования Украины нашла наиболее полное выражение в работах проф. М. Б. Гуревича. В статье „Приемы и методы районирования Украины" [1], касаясь масштаба районирования, проф. М. Б. Гуревич указывает на особую трудность волостного районирования. „Крупное областное районирование может быть построено на едином научном методологическом фундаменте, но по мере перехода к более мелкому районированию приходится разнообразить приемы и методы работы и все чаще отступать от принятых принципов, прибегая к ряду необходимых по ходу работ условностей"... (стр. 12). „Мы имеем огромный пространственный массив, из которого нужно выделить отдельные пространства большего или меньшего масштаба, характеризуемые единством одного или нескольких признаков, при этом по мере *увеличения* (курсив автора) выделяемых пространств, приходится ограни-

---

[1] „Материалы по районированию Украины". Харьков, 1923 г., издание Госплана УССР.

читься все меньшим числом признаков"... И далее: „Трудность приспособления к границам одного района хозяйственного и административного аппарата с более или менее законченными функциями возрастает с переходом от крупного к дробному районированию" (стр. 13)... „Задача районирования должна заключаться в том, чтобы подобрать более или менее однородно характеризуемые местности или селения, связанные в исторически бытовом отношении... имеющие некоторую общность интересов... и объединяемые условиями транспорта в один не очень обширный, но более или менее правильной конфигурации и легко обслуживаемый в административном отношении район".

Таким образом, административный и экономический моменты проявляются с разной силой на разных стадиях районирования, отчего и самые приемы последнего, и признаки, полагаемые в его основание, должны быть для этих стадий соответственно несколько различны. „Мелкое волостное районирование, по преимуществу, является районированием сельско-хозяйственным и хлеботоргового тяготения". Признавая, что проведение низового районирования сопряжено с необходимостью уклона в сторону соблюдения требований администрирования, автор не отрицает также значения условий экономического тяготения.

Позиция работников Северного Кавказа несколько иная. Работники Северного Кавказа определенно подчеркивают, что образованные при административно-хозяйственном районировании районные волости прежде всего должны являться экономически выделенными районами и только в особых случаях должно отдаваться предпочтение административным признакам.

Так, Г. Н. Гурари в своей статье „Административно-территориальное деление", [1] касаясь вопроса о принципах, положенных в основу планового районирования, пишет, что поскольку задачей государственной власти является управление народным хозяйством и в основу административно-территориального деления кладется экономический фактор, „прежде всего, с точки зрения наилучшей организации народного хозяйства, и необходимо подходить к разрешению вопросов административно-территориального деления при экономическом районировании. И лишь поскольку в число прочих элементов народного хозяйства входит также и территория, на которой это хозяйство расположено, с ее естественно-историческими особенно-

[1] „Северный Кавказ после районирования", изд. Краевой комиссии по учету опыта районирования при Крайисполкоме. Ростов, 1925 г.

стями, запасами полезных ископаемых и энергетическими источниками, а равно и население, как источник живой организующей силы в народном хозяйстве, и поскольку пространство этой территории оказывает влияние на дело управления хозяйством, а численность и характер населения определяют темп развития народного хозяйства на данной территории,— постольку и эти два фактора — территория и население — подлежат соответствующему учету при построении основ административно-территориального деления страны при экономическом районировании последней“ (стр. 37).

Однако, „если при построении окружной сетки края экономические факторы играют еще преобладающую, если не исключительную роль, статистические же моменты — площадь территории и численность населения — имеют лишь подчиненное, подсобное значение, то при разбивке округов на районы, не имеющие столь значительного удельного веса в общей хозяйственной системе края, упомянутые статистические материалы получают уже большее значение, а зачастую определяют необходимость образования районов. Благодаря этому размеры районов в той части территории Северо-Кавказского края, в которой реформа районирования была проведена полностью, определяются в зависимости от плотности населения, от характера его расселения, от наличия культурных и промышленных городских центров, от степени насыщенности района улучшенными путями сообщения и отчасти от этнографического, национального момента“.

Таким образом, главными признаками, по которым проводилось низовое районирование на Северном Кавказе, являлись, так же как и на Украине, следующие: плотность населения, наличие городского или сельского населения, характер поселений, этнографический состав, обеспеченность путями сообщения, наличие пригодных для районной волости центров и т. д.

А. Пономарев в своей статье „Принципы разбивки округов Юго-Востока на районы в отношении их размера и характера“ [1] приходит к следующим выводам:

„Рассмотренные показатели плотности населения привели к выводу о значительной разнице в плотности населения центральных и окраинных местностей края...“ (стр. 33). „Величина района определяется в зависимости почти исключительно от характера расселения сельского населения и особенностей сельско-хозяйственной культуры. Районный центр управления

[1] Журнал „Юго-Восток“, № 9, 1923 г.

должен быть, по возможности, и географическим центром района, но вместе с тем пункт пребывания органов районного управления должен быть для населения района центром экономического тяготения. Слабое развитие в крае городской жизни и промышленной деятельности способствует измельчанию типа городского поселения, вследствие чего большинство посёлков городского типа имеет население не свыше 20 тысяч на поселок и около половины—не более 10.000. Принимая же во внимание, что указанные поселки являются торгово-промышленными центрами, следует признать обязательным присвоение ими значения административных районных центров в целях наиболее успешного вовлечения промышленного пролетариата в практику политической работы и упрочения связи между городским пролетариатом и крестьянством".

На конкретном примере районно-волостного деления Ставропольской и Терской губерний автор устанавливает следующие ориентировочные нормы: для первого типа округов, густо населенных местностей края с крупными поселками,—2.000—2.500 кв. верст и 70—80 тысяч населения, для второго типа округов, меньшей плотности населения и мелко-поселковых,—1.000—1.500 кв. верст и 30—40 тысяч населения.

В общем и целом, прилагаемые нормы следует считать наиболее отвечающими в среднем экономическим и бытовым условиям Юго-Востока. Таким образом, Северо-Кавказский край проводил низовое районирование по тем же методологическим предпосылкам, как и Украина. Порядок проведения в Северо-Кавказском крае был несколько иной: здесь областное, окружное и районное районирования проводились почти одновременно. Районные исполкомы образовались после окружных и сразу же получили все соответствующие им права и преимущества, в то время как на Украине реформа низового районирования проводилась постепенно и медленно. Указанное обстоятельство объясняется образованием Северо-Кавказского края, как областного объединения, управляемого Крайисполкомом.

О методах, которые применялись в Белоруссии при проведении районирования, мы читаем в книге В. Ипатовского и А. Смолича „Белоруссия" (Минск, 1925 г.) следующее:

„За основу районирования мы приняли экономическое тяготение сельских местностей к тому или другому торгово-промышленному центру, выяснили местонахождение таких центров и придавали к ним тяготеющие территории. Создаваемые таким образом центры районов обещают стать наиболее приемлемыми для населения, которое связано с этими центрами

в торговом и хозяйственно-бытовом отношениях. При этом, конечно, естественно получились волостные районы, разнообразные по величине (20—25—50.000 чел., 500—1.500 кв. верст), что не препятствует тому, что районы являются естественно-сложившимися районами с прочной базой экономического тяготения". Центром районов стали сильные в экономическом и культурном отношениях поселения городского типа.

И далее в той же книге говорится: „Административно-хозяйственное районирование республики построено прежде всего на природных районах БССР, а также на учете условий связи территории с тем или иным экономическим центром".

На Урале районно-волостная сеть проводилась в последнюю очередь, после образования округов. Материалов, устанавливающих методологические предпосылки низового районирования, в том смысле, как мы их привели в отношении Украины и Северного Кавказа, в опубликованном виде нет; есть только проекты районов Екатеринбургской, Челябинской и Пермской губерний, разработанные задолго до начала районирования Урала.

Ниже, при описании районной системы, мы сможем подробно остановиться на характеристике низовой системы районирования Урала, теперь же приведем только некоторые общие соображения.

К концу 1922 года, когда на Урале было приступлено к составлению районно-волостной сети, в распоряжении областной организации многих сведений по волостям не было. Поэтому областным центром были даны самые общие указания. В результате — самостоятельное творчество мест и довольно пестрая картина районов. Единственное более или менее определенное указание относилось к выбору райцентра: „Райцентр должен по возможности совпадать с установившимся экономическим центром всего района, быть административно удобным для населения и расположенным на основных путях сообщения".[1]

В виду слишком различных условий расселенности, общие для всех районов нормы населения и расстояний не были даны. Предварительные соображения по составлению бюджета показали, что для среднего района необходимо население в 25.000 чел. При образовании районов окружные исполкомы шли двумя путями: одни округа стремились к тому, чтобы создать „компактный, негромоздкий район, удобный для населения и легко

---

[1] „Районирование Урала", изд. Уральского Облисполкома, Свердловск, 1924 г.

прощупывающий всю территорию", другие—и их было большинство—стремились построить район прежде всего как мощную финансовую единицу.

Помимо вышеуказанных республик и областей, низовое районирование проведено еще в Северо-Двинской губернии, Тульской губернии, Астраханской губ., в шести губерниях Сибири, в Крыму, в республике Немцев Поволжья и Марийской автономной области. И. Д. Анофриев в книге: „Северо-Восточная область" (материалы по районированию, часть первая, Архангельск, 1924 г.) определяет районную волость следующим образом: „Район (районная волость) занимает ту или иную имеющую по естественным условиям общность территорию, обычно содержит родственное направление своего хозяйства на всем своем протяжении, обладает единым укладом всей внутренней жизни и имеет своим центром такой пункт, который собирает к себе окружающее население, как в место сосредоточения хозяйственной жизни района (торговое село или дорожный узел, станция, пристань). Район является компактным целым и, обладая единым укладом внутренней жизни, ясно выражает свою специализацию, задачи и положение. Упразднив уезд и волость и создав район, мы подведем под его аппарат экономическую базу и этим создадим возможность правильного ведения хозяйства, достигнем согласованности администрирования с экономикой, усилим аппарат на местах соответствующим по своему уровню кадром работников, добьемся сокращения, удешевления, упрощения аппарата вообще и приблизим власть к местам".

В своем докладе в комиссии ВЦИК по районированию М. Михин на вопрос о методах выделения районных волостей в Северо-Двинской губернии отвечает следующим образом:

„Каким образом мы строили наш район? Прежде всего на экономической основе. Предварительно, прежде чем установить эти районы, мы произвели тщательное сельско-хозяйственное районирование, и только после точного учета на территории этого района статики и динамики хозяйства мы определили эти районы, которые и облекли в административную форму. Следовательно, в первую очередь мы определяли район, как экономически целостную и законченную хозяйственную единицу, и только потом облекли ее в административную форму и назвали районом. Это есть не просто административная единица и не административно-хозяйственная, а прежде всего хозяйственно-административная".

Районирование Тульской губернии проведено также на основании экономического тяготения.

Омская губерния (Западная Сибирь) выдвигает в первую очередь однородность организационных форм сельского хозяйства, экономические связи и мощность районов в бюджетно-финансовом отношении. Этим имеется в виду дать возможность районам наладить управление районно-волостным хозяйством при минимуме необходимых для этого учреждений (райисполком, почтово-телеграфное отделение, больница, агрономический пункт, ветеринарный пункт, школа II ступени, раймилиция, волстатистика, волостной финансовый инспектор и районно-волостной кооператив).

В основу работы по районно-волостному делению в Томском, в Новониколаевском и Алтайском Губпланах были положены следующие признаки: экономическое тяготение, пропорция культур и распределение населения.

Енисейский Губплан устанавливал районно-волостное деление по признакам территории и населения, организационных типов сельского хозяйства и экономического тяготения.

Республика Немцев Поволжья проводила районирование по признакам экономического тяготения и национальных особенностей.

Крымская ССР—по природным экономическим условиям, а также по национальному составу населения.

Проекты районно-волостного деления разрабатываются и в неразвернутых пока областях—Центральной Промышленной Области, Центрально-Черноземной области, Вятско-Ветлужской, Северо-Восточной, Средне-Волжской, Киргизской и др. Принципы определения районов установлены для этих областей приблизительно те же самые. Так, совещание работников по районированию Центрально-Промышленной области, состоявшееся 1 ноября 1924 г., вынесло следующее постановление:

„Основные принципы общего экономического районирования при организации дробных экономических районов считать вполне приемлемыми и не требующими пересмотра. При организации низовой единицы—районной волости—необходимо в практической работе строго придерживаться следующих основных требований:

Район—районная волость—должен быть построен по экономическому тяготению населения. Необходимо также стремиться увязать и остальные элементы, определяющие однородность его, как-то: почва, сельское хозяйство, промышленная деятельность населения т. д. Считать в исключительных случаях возможным дробление цельного экономического района, если он слишком громоздок для организации органов управления, на несколько районов".

Таким образом, здесь предусматривается то обстоятельство, что в связи с необходимостью сочетания административных условий с хозяйственными, может возникнуть необходимость также и в некоторых усложнениях. Особенное внимание нужно уделить выбору центра районной волости, который должен быть естественно сложившимся пунктом экономического тяготения населения, легко доступным для населения (радиус расстояния селений от центра волости не должен превышать 20—25 верст).

В журнале „Нижнее Поволжье", органе Нижне-Волжской Областной Плановой Комиссии (№ 1, 1924 г., Саратов), автор статьи „К вопросу о дробном районировании", Е. Н. Шлифштейн, со своей стороны, ставит вопрос,—можно ли требовать, чтобы каждая районная волость имела свою особую хозяйственную физиономию в отношении природных рессурсов и характера производства, возможны ли или нет такие мелкие деления, как районные волости, „по сумме производственных признаков, или признаков энергетических". Автор присоединяется к тем, которые считают невозможным дать районно-волостное деление по совокупности всех экономических признаков, и поддерживает мнение костромских работников, высказанное ими в книге „Костромской округ": „Связь с местным рынком является наиболее конкретным, объединяющим и, вообще, определенным признаком".

Автор приходит к выводу, что, кроме учета данных культурно-экономического тяготения, необходимо уделить не меньшее внимание и мощности районов в бюджетно-финансовом отношении, возможности построения активного бездефицитного бюджета. В то время, как Е. Н. Шлифштейн ставит эту проблему в связи с определением числа населения и количества объектов обложения, в последнее время выдвигается вопрос о возможности построения волостного бюджета уже на других основах, главным образом на неналоговых поступлениях, которые определяются не столько численностью населения, сколько хозяйственной мощностью волости, объемом волостного хозяйства и развитием хозяйственно-производственной деятельности волисполкома.

В материалах по организации и районированию Вятско-Ветлужской области районная волость определяется следующим образом: „Организуемая районная волость мыслится не только как административный центр, но, главным образом, как культурная и хозяйственная ячейка, построенная на принципе хозяйственной целесообразности; мелкая советская единица должна иметь наличность таких условий, при

которых ее хозяйственное развитие, ее экономический расцвет могли бы быть достигнуты с наименьшей затратой сил и в наиболее короткое время; чтобы она могла влить в общий производственный поток возможно более быструю и широкую струю. Главным условием в этом отношении является однородность, однотипность районной волости как в сельско-хозяйственном, так и в промысловом отношении. Правда, при проведении этого принципа приходилось временно, в силу многих причин, делать отступления, но тем не менее, основываясь, главным образом, на материалах Губстатбюро и прежних земских, все спроектированные районы были подвергнуты критике с этой стороны, и дана была экономическая характеристика районных волостей, позволяющая судить об экономической мощности района. [1]

В Киргизской республике основные моменты и техника районирования проходили в следующих направлениях: [2] работы свои секция районирования начала с анализа материалов поволостных и поуездных переписей 1910, 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1917, 1920 и 1923 г.г. и отдельных статистических обследований с 1886 года. Из массы признаков были отобраны лишь основные факториальные признаки: количество посева, скота и преобладающие виды их, число хозяйств с промыслами, количество населения (городского и сельского), национальный состав, территория. Для определения типов волостей, земледельческих, полуземледельческих, скотоводческих и промысловых, производились особые работы по обследованию бюджетов волостного хозяйства. Параллельно были произведены и нанесены на карту естественно-географические признаки в дробном районном распределении.

Экономическая связь и тяготение изучались на основании исторических материалов по учету базаров, ярмарок, железнодорожного и водного грузооборота, сферы тяготения к базарам, ярмаркам, железно-дорожным станциям и пристаням и, одновременно, посредством анкетного обследования базаров, ярмарок и грузооборота.

Методы волостного районирования Туркестана при проектировании районов были несколько своеобразны в силу местных особенностей. Здесь местные работники пришли к следующим выводам:

„Для земледельческих, хорошо орошенных, местностей объединяющим моментом, в первую очередь, является система

[1] „Материалы по организации и районированию Вятско-Ветлужской Области", кн. III, Вятка, 1923.

[2] „Материалы по районированию Киргизской республики", том I.

хозяйства, полеводства, а также водопользования. Состояние земледелия в Туркестане зависит, главным образом, от наличия правильного распределения и поступления ирригационной влаги. Если существующие волости сплошь и рядом пересекают крупные арыки, и по течению многих важных магистралей расположено несколько волостей, перехватывающих воду друг у друга, то в районных волостях этого не должно быть. Проект стремится к тому, чтобы крупные оросительные магистрали по возможности соответствовали административно-хозяйственным единицам".

„Для волостей скотоводческих или с преобладанием скотоводства такую же роль, как водопользование, играет общность пользования пастбищами. Регулирование пользования местами выпаса будет тем легче, чем в большей степени пастбища и пути кочевания будут находиться в нераздельном пользовании административно-хозяйственных единиц". „В целях удобства управления проектом предусмотрены также наличие удобных путей сообщения, расстояние от центра района до крайних селений, наличие торговых центров".

„В Европейской России тяготение к тому или иному торгово-промышленному центру является одним из существенных признаков при конструировании района. В условиях же Туркестана—не так. В хорошо орошенных местностях с густым населением торговое и водное тяготение весьма часто противоречат друг другу. Поэтому, в разных случаях предпочтение отдавалось водному тяготению, как более важному. Также мало характерно торговое тяготение в районах кочевых: там общность кочевых путей и пастбищ имеет гораздо больший вес". [1]

Не касаясь здесь во всей полноте техники работ по низовому районированию, остановимся только на общем направлении работ по сельско-хозяйственному районированию, которое занимало, как видно из вышеизложенного, центральное место в работах по районированию Туркестана. Поволостные и порайонные характеристики включили следующие пять признаков: общее направление хозяйства, орошенность, направление земледелия, направление полеводства и направление скотоводства.

По направлению хозяйства различались три основные типа волостей: волости промысловые, волости скотоводческие, волости земледельческие. Но поскольку приходилось еще считаться

---

[1] „Материалы по районированию Туркестана", вып. II, Ташкент. 1924 г.

и с требованиями администрирования, принимались во внимание, кроме экономических условий, еще и расселенность, и национальный состав, и т. д.

Чрезвычайно интересна методология дробного районирования, принятая Пензенским Губпланом в его проекте районно-волостного деления губернии. Она отличается от многих вышеприведенных работ тем, что в ней строго выдержанные и цельные методологические предпосылки районирования нашли свое отражение в не менее строгой и выдержанной технике составления проекта. Этот труд интересен для всей работы по районированию экономически отсталых территорий. В нем учтены все условия, которые необходимо учитывать при районировании территорий с экстенсивными способами ведения хозяйства, со слабо развитыми транспортными связями, при отсутствии мощных производственных центров и при малом росте поселений городского типа.

Методологии и принципам районирования в Пензенской губернии посвящена статья И. Н. Ратенека.[1] Руководящие положения в этой статье следующие: Перекройка административного деления должна быть расчитана на возможно длительный срок; всякий район управления должен иметь свой центр, могущий вместить и обслуживать необходимый аппарат управления районом; размеры района должны быть возможно крупными для того, чтобы была достигнута цель упрощения всего аппарата управления, однако, не настолько большими, чтобы затруднялась связь населения с центром, и, наконец, территория района по характеру экономической и культурной жизни должна представлять отличный и обособленный организм.

„Так как,—пишет И. Н. Ратенек,—при дробном районировании должны быть приняты во внимание также различия, которые обнаруживаются на сравнительно небольших пространствах, то при определении признаков разграничения районов выяснилось в отношении естественно-исторических явлений, что различия климата, почвенных слоев и недр земли, состава угодий и растительного покрова по своему географическому распределению таковы, что в масштабе губернии они могут быть оставлены без внимания. Имеет значение только почвенный покров, почему почва и лесистость были подвергнуты особому анализу. Поскольку же естественно-истори-

[1] „Проект административно-хозяйственного районирования Пензенской губернии. Описание районов". Издание Пензенского Губплана.

ческие условия отражаются полностью на жизни и деятельности населения и на сложившихся экономических явлениях, главное внимание было уделено экономике. В отношении экономики, принимая во внимание земледельческий характер губернии, было выяснено, что ни крупная промышленность, ни мелкая и кустарная не образуют цельных районов, а только приурочены и связаны с определенными населенными пунктами. Торговля губернии также сосредоточена в сравнительно немногих и относительно крупных населенных пунктах".

И далее в этой статье говорится: „Что же касается транспорта, то железные дороги, будучи важным обстоятельством при районировании крупного масштаба, теряют некоторое значение при дробном районировании. Удобных водных путей сообщения в губернии почти нет, существующие же большие и проселочные дороги, понятно, возникали и сложились в зависимости от взаимного расположения населенных мест и взаимного их тяготения одного к другому. Таким образом, в отношении промышленности, торговли и транспорта положение дел в губернии таково, что дробное районирование по этим явлениям сводится к районированию по относительно крупным населенным местам, представляющим местные экономические центры разного удельного веса и, кстати сказать, в то же время центры местной культурной жизни".

„Следовательно, центр тяжести специального экономического изучения губернии заключается, во-первых, в вопросе о том, каковы пространственные взаимоотношения между основной отраслью хозяйственной деятельности населения, т.-е. сельским хозяйством, с одной стороны, и упомянутыми экономическими центрами—с другой; во-вторых, необходимо отдать себе отчет в том, каковы географические взаимоотношения между различными частями и отдельными явлениями самого сельского хозяйства, как, например, между полеводством, скотоводством, птицеводством и т. д., в различных их проявлениях".

Для обследования всех этих вопросов были использованы данные подворных переписей губернии 1910, 1911, 1917 и 1920 г.г. и др. В качестве первичной операционной или счетной единицы при изучении губернии было взято селение. Таким образом, отчетливо и ясно формулирована необходимость взаимной связанности и обусловленности отдельных явлений в их реальной совокупности в границах района. Как будет видно из дальнейшего изложения, методология и прин-

ципы дробного районирования Пензенской губ. отличаются от других работ тем, что представляют собой не только результат практической работы, но носят уже совершенно ясно выраженный научный характер.

Кроме того, в Пензенской губернии была проведена работа и по обследованию организационных условий хозяйства волости по следующим главным показателям: качество почвы, выражаемое средней урожайностью ржи, степень лесистости, обеспеченность землей, интенсивность промысловой деятельности населения, развитие крупной, средней и мелкой обрабатывающей промышленности, обеспеченность рабочим скотом, характер рабочего скотоводства, развитие молочного скотоводства, интенсивность овцеводства, свиноводство, всепользовательное скотоводство, птицеводство, вес технических растений в пропорции культур, вес корнеклубнеплодов, разнообразие культур, развитие огородничества, размер селений, средний размер семьи, расстояние до торгового центра или базара, расстояние до ближайшей железнодорожной станции.

Главные задачи обследования заключались в выявлении степени пространственной согласованности явлений и в обследовании отдельных явлений с точки зрения их устойчивости во времени.

Опыт работы показал, что в связи с этими основными задачами возможна такая постановка работы, которая, имея в виду трудность пользования всеми двадцатью признаками в целом, позволяет выделять только признаки, находящиеся в наибольшей обусловленности друг с другом. Для осуществления второй задачи были взяты сравнительные данные с 1909 г.

Что касается методов исследования, то из трех методов— картографического, таблично-группового и корреляционного— был выбран корреляционный, именно потому, что этот метод переносит центр тяжести на изучение степени соответственности в изменениях признаков по отдельным объектам.

Так была определена зависимость между количеством селений и изменениями числа населения в них по годам, в связи с размером семьи, земельной обеспеченности, % площади сенокосов и посева картофеля, промышленности, обеспеченности скотом и т. д. Затем степень согласованности почвы и лесистости с некоторыми явлениями экономического характера, обеспеченность землей в корреляции с другими факторами промысловости и т. д.

Основные выводы сводятся к следующему: Многие отдельные явления сельского хозяйства подвержены

из года в год настолько значительным колебаниям, что не может быть и речи об устойчивых границах районов небольших размеров, образованных по данным сплошной переписи за один только год. А так как в революционный период была только одна такая статистическая перепись (1920 г.), то территории районов, образованные для таких явлений по имеющимся в настоящее время материалам, в дальнейшем могут оказаться несоответствующими действительности. Отдельные явления и стороны сельского хозяйства в своем географическом распространении по губернии не согласованы, так что районы, удовлетворяющие одному явлению, находятся в противоречии с другими явлениями, и не может быть речи об отыскании „интегральных сельско-хозяйственных“ районов малого масштаба, удовлетворительно учитывающих территориальное различие и интенсивность всех отдельных сельско-хозяйственных явлений. Некоторое общее значение имеют, однако, два фактора—обеспеченность землей и расстояние от селения до того торгового центра или базарного пункта, к которому каждое селение тяготеет. По степени своего влияния на прочие сельско-хозяйственные явления эти два фактора почти равноценны. Однако, если принять во внимание, что работы по экономическому землеустройству далеко еще не закончены, расстояние селений до базарных пунктов, как общий фактор, имеет преимущество перед обеспеченностью землей по соображениям устойчивости во времени.

Остановим теперь свое внимание на расстоянии до базарного пункта, как на интегральном признаке. По проверенным результатам ориентировочного исследования можно констатировать, что с приближением к базарному пункту (который является в то же время и ближайшим экономическим центром) заметно возрастают средний размер сел и деревень, а также и промысловость их населения, количество рабочего скота и процент корнеклубнеплодов и огородных растений в общей площади посева. С удалением от экономического центра, наоборот, возрастают признаки, свойственные менее интенсивному и менее промысловому хозяйству: возрастают овцеводство, свиноводство, птицеводство и процент главного ярового хлеба губернии—овса—в общей площади посева. Словом, вокруг экономических и торговых центров мы наблюдаем в уменьшенном масштабе ту же картину, какая обычно замечается и в каждом обособленном районе по направлению от центра к периферии и наоборот.

Все изложенные выводы, вместе взятые, приводят к определенному заключению, а именно, что при дробном райони-

ровании губернии единственным в современных условиях фактором, могущим послужить достаточно надежным основанием для образования районов, являются существующие в губернии торговые центры.

Так как степень экономической и культурной мощности такого центра находится в соответствии с размерами тяготеющей к нему территории и с численностью ее населения, а также с путями сообщения, то районы административного управления, образованные вокруг существующих экономических и культурных центров по принципу экономического тяготения населения, вполне отвечают указанным в начале статьи основным требованиям.

Таковы основные методологические предпосылки, по которым развертывалась работа мест по низовому административно-хозяйственному районированию. В порядке составления планов районирования или при проведении реформы разработка проектов волостного районирования была передана местным губернским и уездным органам, которые на основе общих указаний центра, Госплана или Областных Плановых Комиссий проводили работу совершенно самостоятельно.

Работа по районированию вызывала широкую деятельность местных организаций по изучению своего края. В деле районирования очень ценна работа краеведческих организаций, сеть которых раскинута теперь всюду по всему СССР. В работах по низовому районированию роль низовых краеведческих организаций может иметь большое значение, в особенности в смысле углубления методов построения низовых дробных районов.

Краеведение в связи с комплексным методом преподавания входит в программу школ. В краеведческих организациях, этих культурно-научных базах деревни и села, группируется большая часть культурных сил волостей и уездов. В работе по описанию и характеристике волостей, по выяснению их культурно-социальных и экономических условий участие краеведов, знающих историю и жизнь края, чрезвычайно ценно. Краеведческие организации в последнее время опираются на широкую деятельность молодежи. Становится возможной также постановка порайонного изучения родного края в школах. Съезды краеведческих организаций, охватывая иногда несколько уездов, связанных общностью условий и интересов, широко освещают вопросы изучения производственных сил районов, укрепляя единство между разными отраслями работы: геология, ботаника—с одной стороны, сельское хозяйство,

промыслы, торговля и пр.—с другой стороны, в их взаимной обусловленности дают цельное представление о характеристике края (района, округа, области).

В последнее время некоторые краеведческие организации стремятся увязать свою работу с деятельностью хозяйствующих и управляющих государственных органов. Краеведческие низовые ячейки могли бы быть тем передаточным звеном, которое укрепляет связь центра и мест. На их живую деятельность, охватывающую широкие низовые слои (учительство, агрономов и пр.), могла бы в значительной мере опереться работа центральных органов.

В поисках такой методологии районирования, которая могла бы полностью и с наибольшей отчетливостью отразить специфические условия района и послужила бы прочной рабочей гипотезой для новой и сложной работы, местные работники внесли в результате своего опыта много ценного в эту, еще в достаточной мере не разработанную проблему. Основные черты методологических направлений совпадают в большинстве работ, варьируя в зависимости от местных условий, технических возможностей для постановки работ, времени, наличия сил и т. д. Оперируя все время с живой действительностью, местные работники сумели избежать больших ошибок, так как коррективом их работ по выделению экономических районов и составлению проектов низового районирования служили жизнеспособность районной системы и показатели роста районного хозяйства. Конкретно проведенная работа уже очень значительна, основные вехи работы даны, окончательное решение программных и методологических вопросов должно быть дано в дальнейшем.

„Я вспоминаю,—пишет Г. М. Кржижановский,—свои неоднократные беседы с Владимиром Ильичем по вопросам экономического районирования и не помню никаких его возражений по существу этой темы. Он считает только, что проведение экономического районирования непременно должно быть связано с большой предварительной пропагандой этой идеи и должно быть построено так, чтобы воля к нему шла в значительной степени с самих мест“.

Районно-волостная сеть

Методологические предпосылки изложены в предыдущей главе. Проследим теперь основные черты низовой районной системы в том виде, как она сложилась на Украине, Урале, Северном Кавказе, в Белоруссии, Крыму, Сев.-Двинской гу-

бернии, республике Немцев Поволжья, Марийской автономной области, Тульской и Астраханской губ. и Сибири.

Годы	Украина				Сельсоветы		Округа
	Губерний	Уездов	Старых волост.	Новых волост.	До районир.	После районир.	
	1	2	3	4	5	6	7
1914	9	89	1.652	—	—	—	—
1920	12	102	1.898	—	—	—	—
До район. (1922)	12	102	1 898	—	15.696	—	—
После район. (1923) . .	9	—	—	706	—	9.307	53
1925	—	—	—	651 +11 по АМССР всего 662	—	+1 607	49
По проекту при трехстепенном управлении	—	—	—	—	—	—	41

Административное деление Украины претерпело довольно значительные изменения, и причиной того, что такая большая реформа была проведена в двухгодичный срок, явилось то обстоятельство, что в ней приняли самое активное участие ЦИК Украины и все его органы, проводя ее планомерно и сосредоточив всю работу по ее проведению в Административно-Территор. Комиссии ЦИК'а.

В 1925 году Укргосплан и УкрЦСУ опубликовали, в дополнение к материалам по районированию Украины, вышедшим в 1923 году, итоги районирования в двух томах под заглавием „Низовое Районирование". Сплошное обследование всех районов Украины, предпринятое в 1923 году работниками Госплана и ЦСУ, дает чрезвычайно ценный материал как в своей текстовой части, так и в статистических материалах.

Анкеты, по которым был собран материал, очень полны и разнообразны. В табличной форме опубликованы следующие данные по каждому району: перечень бывших волостей, вошедших в район, территория района, общее количество населения, плотность, число сельсоветов, населенных пунктов и хозяйств на район, среднее, наибольшее и наименьшее коли-

чество населения на сельсовет, среднее, наибольшее и наименьшее число селений на сельсовет, расстояние райцентра до окружного и губернского города, среднее, наибольшее, и наименьшее расстояние сельсовета до райцентра, среднее и наибольшее расстояние населенных пунктов до сельсовета, перечень железнодорожных путей сообщения, проходящих через район, а также водных и шоссейных дорог с указанием их протяженности, условия связи в районе, характеристика торговли, перечень населенных пунктов с наличием ярмарок и базаров, указания главных пунктов района по торговле хлебом, скотом и продуктами скотоводства, число школ, библиотек, учащихся и преподавателей, организация врачебной помощи в районе и противопожарной охраны.

Мы дали такое подробное изложение программы обследования для того, чтобы показать, что нужны соединенные усилия всего аппарата в целом, чтобы провести подобное, даже не совсем полное, обследование. Нелишне было подчеркнуть указанное обстоятельство еще и потому, что только благодаря районированию и тому вниманию, которое ему уделяется, можно, наконец, подойти к наблюдению за низовой волостной единицей.

Следующим этапом в работе Украины должно явиться уже полное описание района, характеристика его экономики, административного аппарата, культурно-социальных условий, и взаимоотношения его с округом и областью. 2-й том „Низового районирования Украины“ представляет собой уже обработку этого материала, его сводку.

Проф. М. Г. Гуревич указывает в этом сборнике на следующие основные моменты, которые приобрели особое значение при низовом административном районировании:

„Удобство управления при данном объеме функций административной единицы определяется рядом причин, из которых главнейшие: а) численность обслуживаемого населения, б) обширность пространства, которое при этом приходится преодолевать, в) степень концентрации населения или крупность населенных пунктов, г) степень национальной раздробленности, д) количество, характер и распределение городов и других важнейших в экономическом и политическом отношениях поселений, служащих естественными пунктами тяготения“.

Что касается первых двух факторов — численности населения и размера территории,—то центральная полоса Украины, в частности Правобережье и северная часть Левобережья, находится в более выгодном положении по сравнению с южной степной Украиной.

Имея в виду переход Украины к трехчленной системе деления (упразднение губерний) и принимая во внимание это подчеркнутое автором на основании материалов различие,— проводим ниже сводные таблицы административного низового районирования Украины в масштабе двух областей—Юго-Западной (Югоз) и Южно-Горнопромышленнной (югор).

Полная характеристика районной системы Украины дана в таблице (см. стр. 288—289), (на 1/I 1924 г.). Здесь мы даем сводку этой таблицы.

	Югоз.	Югор.
Число районов на округ	14	11,8
Плотность населения на 1 кв. в.	81,4	49,7
Территория района, кв. в.	473	744,8
Население района	35.551	34.088
Число селений на район	59,8	61,2
Число сельсоветов на район	14,1	11,3
Число жителей на сельсовет	2.600	3.000
Число селений на сельсовет	4	5,4
Расстояние от селен. до сельсов.	2,3	4,1
„ „ сельсов. до Рик'а	11,2	14,1

Таким образом, в Югор при меньшей плотности населения—большая территория района, меньшее число населения в нем, большее число районов на округ и большее число селений на район.

В отношении сельсоветов соответственно увеличенное число жителей на сельсовет, селений на сельсовет и почти вдвое увеличенное расстояние селений от сельсовета.

Указанное обстоятельство может быть объяснено условиями расселенности населения—большей его концентрацией и различным характером поселений в Югоз по сравнению с Югор. Но все же такая сеть сельсоветов не может быть признана нормальной. В отношении строительства сельсоветов единственно определяющим и самым существенным является удобство населения. Практика многих губерний Союза привела в последнее время к необходимости „разукрупнения" сельсоветов. На тот же путь становится и Украина, предполагавшая в 1925 году увеличить число сельсоветов на 1.067.

В 1925 году в административное деление Украины были внесены изменения. Еще при составлении схемы окружного деления в 1923 году, Госпланом СССР указывалось на необходимость ликвидации некоторых маломощных округов, но тогда в процессе перехода к окружной системе не было возможности это осуществить. В 1925 г. из 53 округов ликвидированы еще 4 округа, и теперь соответственно проведенной сейчас трехчленной системе деления производится ликвидация

8 округов, которая доведет их количество до 41. В связи с этим изменится и число районов на округ. Общее число районов в УССР также несколько сокращено—с 706 до 650.

Таблица на стр. 289 дает характеристику районной системы Уральской области. Территория района колеблется в зависимости от плотности населения: наибольшая территория в Тобольском округе—83.600 кв. верст при плотности 1 чел. на 1 кв. версту, за ним идет Верхнекамский округ—7.560 кв. в. при плотности населения в 5 ч. на 1 кв. в. и Ирбитский округ—6.120 кв. в. при 4 чел. на 1 кв. в. Эти же округа дают также наименьшее число жителей на район: Тобольский—15.900, Ирбитский—21.400. В остальных районах население распределено более или менее равномерно, равняясь в среднем по области 28.200 чел. на район.

В отношении строительства сельсоветов трудно проследить какую-либо определенную зависимость между числом селений на район и сельсоветов на район. Нет также данных и о типе поселков, по которым можно было бы судить об этом. В „Районировании Урала“ читаем: „Неопределенность в отношении утверждения центром нашего проекта „Положения о сельсоветах Уралобласти“ не дала возможности провести вполне определенную линию в построении сети сельсоветов области, и это сейчас серьезно отразилось на однородности этой сети. Устанавливать всю эту сеть непосредственно из области было бы нецелесообразно, так как не только количество населения и расстояния определяют состав сельсовета,—здесь надо учитывать землепользование, те „пути сообщения“, которых нет ни на одной карте, бытовые и национальные особенности, местные торгово-кооперативные связи и прочее“.[1]

Таким образом, Уральская область объясняет несовершенство своей сети сельсоветов, с одной стороны, неопределенностью законодательных положений и, с другой—невозможностью охвата центром всех местных условий.

В общем и целом, в отношении числа жителей на сельсовет сеть сельсоветов представляется более или менее однообразной, колебания представляются не особенно значительными. Число жителей на сельсовет колеблется от 1.150 до 3.320 человек; число селений на сельсовет довольно значительно, доходя до 25 и равняясь в среднем 8 селениям на сельсовет. К сожалению, нет полных данных о расстояниях селений до сельсовета и классификации населенных пунктов по числу жителей. Средний радиус от сельсовета до РИК'а —

---

[1] „Районирование Урала“, Свердловск, 1925 г.

21 верста, достигая 105 в. в Тобольском округе и 34 в. в Верхнекамском (редко-населенные округа).

Районно-волостная система Северного Кавказа в той части, где полностью проведено районирование (область, округ, район), в виду крайнего разнообразия Северо-Кавказского края, по территории и населению районов и сельсоветов очень разнообразна. Районы являются довольно значительными по величине: в среднем 43 т. населения на район, 3.912 жителей на сельсовет. Территория района колеблется от 522 до 2.798 кв. в. и от 15 до 67 тысяч населения на район, соответственно разным условиям расселенности (таблица на стр. 292—293).

„Разбросанные на таком большом пространстве различные административно самостоятельные части Северо-Кавказского края имеют свой характерный облик поселений. Широко разместившиеся промышленные станицы и села с развитой маслобойной и мукомольной промышленностью, превышающие зачастую по численности населения уездные города средней полосы России, далеко выведенные вглубь степи хутора, ютящиеся на скалах аулы горцев и безбрежно рассеянные в восточных степях юрты кочевых народов,—все это представляет необычайно разнообразную картину территориального распределения населенных пунктов“.[1]

Таким образом, своеобразные условия местности не позволяют придерживаться строго выдержанных норм в отношении территории и населения. Данные о радиусах расстояний, позволяющие определить степень удобства конфигурации района, к сожалению, отсутствуют.

Такова в основном районная система на Урале, Украине и Северном Кавказе. В таблицах помещенных в конце настоящей статьи (см. стр. 283—294), приводится районное деление других областей и губерний, существующих на районной системе полностью или частично.

Общие выводы по приводимой ниже сравнительной таблице сводятся к следующему:

Как видно из таблицы, среднее число районов на округ равняется 12 (не считая Тульской губернии, где районы проведены в губернском масштабе). Наименьшее число районов дает Туркменистан, где районирование должно считаться со специфическими особенностями этой маленькой национальной республики. В общем по всем округам СССР колебания от средней очень незначительны.

[1] „Северный Кавказ после районирования“, т. I, глава „Население“, стр. 57.

Районная сеть

в районированных частях РСФСР, на Украине, в Белоруссии и Туркменистане

	Число районов в округе	Плотность на 1 кв. вер.	Территория районов в кв. вер.	Население района	Число селений на район	Число сельсоветов на район	Средний радиус селений до сельсоветов	Средний радиус расстояния от райцентра до округа	Средний радиус от сельсоветов до ГИК'а	Число жителей на сельсовет	Число селений на сельсовет
Урал	13,5	13	6.780	28.200	112	10	—	117	21	1.780	10
Украина { Югор . .	11,8	49,7	744,8	34.088	61,2	11,3	4,1	47,1	14,1	3.000	5,4
Украина { Югоз . .	14	81,4	473,2	35.551	59,8	14,1	2,3	42,5	11,2	2.600	4,0
Северо-Кавказ . . .	8,7	25	1.846	43.006	58	12	—	—	—	3.912	5
Крымская АССР . .	14,2	—	2.520	35.625	177	14	—	71	—	4.294	13
БССР	10	34,5	973	36.282	—	11	—	—	—	3.298	23
Марийская авт. обл.	9	—	1.960	44.250	—	—	—	—	—	—	—
Немреспублика . . .	14	—	1.789	37.137	27	22	—	96	—	1.744	1
Северо-Двинск. губ.	18	8,7	4.956	35.032	366	12	—	154,5	—	3.244	30,2
Тульская губ. . . .	55	—	480	26.000	—	14	—	—	—	1.500	6
Астраханская губ. .	14	—	—	30.571	—	—	—	—	—	—	—
Сибирь	13,5	3,7	6.256	26.517	62	16	—	102	—	1.670	5
Туркменская ССР .	6,5	8,17	14.324	—	—	—	—	—	—	—	—
В среднем . . .	12,2	—	36.755	—	—	13,6	—	—	—	2.704	—

Что касается количества населения на район, то, несмотря на то, что данная таблица охватывает территорию СССР почти во всех частях—Сибирь, Урал, Украину, Белоруссию, Кавказ, Северо-Двинскую губ.,—колебания представляются не особенно значительными.

Наибольшими по числу жителей на район (выше 36 тыс.) является район Крымской АССР, Марийской авт. области. Северного Кавказа, Немреспублики и БССР. О причинах крупности районов Северного Кавказа уже говорилось. Интересно также и то, что крупными являются также районы республик и автономий; они имеют свои особые условия. По числу жителей на сельсовет также выделяются по величине сельсоветов: Крым, Северный Кавказ, БССР, затем Северо-Двинская губерния; они же стоят впереди и по числу селений на сельсовет.

Хозяйство и бюджет районных волостей

Установление результатов районирования в деле организации районно-волостного хозяйства (сельского хозяйства, промышленности, торговли и т. д.) является очередной задачей местных органов. В виду того, что плановое проведение районирования началось сравнительно недавно и процесс приспособления хозяйственных учреждений к новым условиям работы проходит сейчас организационную стадию, материалы по учету опыта в этой области менее всего обработаны на местах. Имеются лишь общие соображения о том, что выделение экономических районов способствует рационализации хозяйства. Точно так же известно, что каждая из хозяйственных организаций, агрономическая, кооперативная, торговая, всегда старалась увязать свою работу, сообразуясь с экономикой района. Только несколько позже мы будем иметь учет опыта и в этих отраслях работы. В настоящее же время районный бюджет волости, его высота и строение, его анализ могут, правда, только в некоторой мере, иллюстрировать хозяйственное состояние волости.

Значение районирования в области создания волостного бюджета признается уже всеми. Волостной бюджет поставлен во главу угла бюджетно-финансовой работы по местному бюджету, и материалы по волостному бюджету имеются обширные и достаточно полные.

Предметом дальнейшего изложения явится организация районно-волостного бюджета в районированных местностях. Кроме того, на примере Северо-Кавказского края будут при-

ведены результаты районирования в области организации сельского хозяйства, промышленности, торговли и кооперации в районных волостях. Этим вопросам в материалах Северо-Кавказского края отведены специальные главы.

Так, в главе „Результаты районирования в сельском хозяйстве и перспективы развития последнего“ [1] говорится следующее:

„Поскольку аппарат земельных органов в связи с районированием стал в своей деятельности значительно ближе к хозяйствующему крестьянскому населению, чем это было прежде, постольку для внедрения в крестьянское хозяйство более совершенных агрикультурных приемов техники в результате районирования создались ныне благоприятные условия. Но этого мало. С образованием районов, как производственных в сельско-хозяйственном отношении единиц, для крестьянского населения открылись возможности при помощи аппарата земельных органов в виде так называемой низовой сети агрономического, землеустроительного, ветеринарного персонала, а также целого ряда вспомогательных с.-х. учреждений для активного воздействия на сельское хозяйство.

„Имея возможность через посредство земельного аппарата непосредственно влиять на сельское хозяйство района, крестьянское население тем самым будет в порядке развития своей самодеятельности осуществлять техническую рационализацию сельско-хозяйственного производства. Эта возможность, открывшаяся в результате районирования для крестьянского населения, используется последним прежде всего. Это обстоятельство подчеркивается усиленным развитием в районах деятельности по землеустройству и по сельско-хозяйственному кооперативному строительству“.

Специально опрошенные по указанному вопросу райисполкома высказали следующие соображения:

Медвеженский райисполком Ставропольского округа пишет: „Ввиду приближения землеустройства к населению, землеустройство начало интенсивно развиваться“. Из Петровского района того же округа пишут, что районирование „приблизило землеустроительный аппарат к населению и тем самым дало возможность: а) уделить больше внимания делу информации населения о задачах, целях и порядке землеустройства; б) двинуть землеустройство в сторону количественного увеличения и качественного улучшения; в) усилить контроль вообще, улуч-

---

[1] „Северный Кавказ после районирования“, т. I., изд. Крайисполкома, Ростов, 1925 г.

шить разрешение всех вопросов землепользования и землеустройства". Из Белореченского района Майкопского округа сообщают, что районирование отразилось на развитии землеустройства „в благоприятном смысле, потому что руководство этой работой находится в районном центре и стало потому доступным населению".

И, наконец, приведем еще один отзыв из многих других, цитированных в статье. Из Абинского района Кубанского округа пишут: „Районирование на развитии землеустройства отразилось очень благоприятно. 1) приблизило контролирующий аппарат к исполнительному, 2) через приближение руководящего землеустройством аппарата к населению увеличилась возможность усиления пропаганды землеустройства, 3) связь райземуправлений с земсудом первой инстанции дает уверенность в значительном сокращении спорно-земельных дел и в лучшем их разрешении, что, в свою очередь, сокращает запутанность в землепользовании", и т. д.

В области мелиоративных работ районирование сказалось не с такой определенностью, как в землеустройстве, отчасти в силу более ограниченного круга работ по мелиорации, а также из-за того, что мелиорация, как технико-экономическое мероприятие, требует больших затрат и обнаруживает свое положительное влияние значительно позднее, чем землеустройство. Не менее важные итоги дало районирование и в области развития среди населения кооперативных организаций производственного характера, что доказано приведенными в статье материалами о состоянии сети этих организаций до и после районирования. Так, например, за период с 1/I по 1/XII 1924 г. по данным, сообщенным 95 райисполкомами, произошло увеличение количества:

с.-х. артелей на 110%, числа членов в них на 298%
с.-х. земельных т-в на 118%, числа членов в них на 18%
с.-х. коммун на 29%, число членов в них 69%

Кроме того, получили развитие кооперативные товарищества в собственном смысле слова.

Имея в виду сельско-хозяйственный характер области, результаты районирования наиболее интересно было учесть именно в этой отрасли хозяйства.

В статье „Роль и значение промышленного районирования" приводится следующий материал, касающийся результатов низового районирования в области промышленности. Предприятия, переданные в управление райисполкомов, были представлены на 1 января 1925 г. общим количеством промышленных заве-

дений (данные неполные) с силовыми установками в 19.747 л. с. (отсутствуют данные по 200 предприятиям), оценка их составляет 8.429 тыс. руб. (отсутствуют данные по 55 предприятиям).

В то же время, в связи с районированием и передачей окрисполкомами значительного количества мелких предприятий райисполкомам, наблюдалось большое сокращение количества предприятий, сдаваемых в аренду. Из приводимых автором материалов видно, что благодаря районированию число сдаваемых в аренду, т. е. в эксплоатацию частному капиталу, предприятий сократилось на 42%, при чем этот процесс еще далеко не закончился. Это свидетельствует об усилении материальной базы районов и проявлении инициативы со стороны райисполкомов в хозяйстве района.

Далее автор приходит к следующим выводам относительно результатов низового районирования (стр. 252): „Эта передача предприятий райисполкомам является одним из достижений районирования, так как при ней все те предприятия, которые не имели абсолютно никаких видов на пуск в ход при прежней централизованной системе, получив в лице райисполкомов своих подлинных хозяев, не только приобрели эти возможности в перспективе, но и многие из них немедленно же были приведены в состояние, годное для производства, и пущены в ход. Это оказалось возможным лишь благодаря тому, что райисполкому, благодаря его близости к населению мест, гораздо доступнее эксплоатировать его самому или сдать в аренду, имея в дальнейшем деятельное за ним наблюдение“.

„Наконец, вызывая самодеятельность и инициативу местного населения, райисполкомы получили возможность использовать даже полуразрушенные и негодные к восстановлению предприятия путем приспособления заброшенного оборудования и двигателей на вновь открываемых производствах, вовлекая в эту работу местную кооперацию, совхозы, коммуны, ячейки и пр.“

„Главное же достижение с образованием в лице райисполкома самостоятельно действующей хозяйственной единицы заключается в том, что все хозяйственные вопросы, затрогивающие интересы крестьянства, требовавшие прежде для своего разрешения дорого стоящих поездок в город, как, например, заключение договоров, внесение арендной платы, ходатайство о переоборудовании промышленных заведений и пр., теперь могут разрешаться на местах близким к местному населению органом—РИК'ом без прежних проволочек и затруднений“.

В области торговли влияние районирования сказалось в форме образования института уполномоченных Окрвнуторга при райисполкомах.

Это означает, что аппарат наблюдения и регулирования продвинут очень далеко в гущу населения, — внутрь уезда, в то время как в нерайонированных областях уполномоченные доходят только до уездных инстанций.

В области коммунального хозяйства районирование сказалось особенно благоприятно. В условиях Северного Кавказа коммунальные доходы играют большую роль, равняясь в среднем 29,1% районного бюджета в доходной части и только 5,64% в расходной части, тем самым способствуя пополнению районных бюджетов.

Коммунальные доходы районы получают, главным образом, от эксплоатации оброчных статей или же в некоторых городских поселениях от коммунальных предприятий, как-то: боен, обозов, электрических станций и т. д., а также от мельниц и маслобоен. „Районные исполнительные комитеты и сельсоветы проявили живой интерес к этому делу, и благодаря их заботам хозяйство стало перестраиваться на более рациональных началах. Пересматриваются договоры на сдачу в аренду оброчных статей и предприятий, расторгаются убыточные договоры и заключаются новые на более выгодных для мест условиях. Кроме того, обращается внимание на наиболее целесообразное использование промышленных предприятий не только в смысле извлечения больших доходов, но и в отношении лучшей эксплоатации имеющихся на них силовых установок. Благодаря этому начинает развиваться электрификация. Такой интерес к коммунальному хозяйству, проявляемый районными исполкомами, обещает успешное развитие его в будущем“. [1]

Таковы результаты районирования в области организации районного хозяйства на Северном Кавказе.

Строение бюджетов районов Северо-Кавказского края представляется в следующем виде: средняя величина районного бюджета в доходной его части равняется 172.000 рублей, в расходной—192.000 рублей. Сумма эта повышается в Армавирском округе до 222.420 руб. по доходам и до 238.829 руб. по расходам, в Кубанском—до 307.334 руб. по доходам и расходам, в Донском — до 332.967 руб. по доходам и 385.490 руб. по расходам. Таким образом, районные бюджеты Северо-Кавказского края очень значительны и превышают в несколько раз районные бюджеты других областей, как это будет видно из дальнейшего изложения. Указанное обстоятельство находится в связи с сравнительно большим размером

---

[1] „Северный Кавказ после районирования“, т. I, стр. 365.

районов, с одной стороны, и с большей децентрализацией местного бюджета.

Районные бюджеты опираются на следующие основные доходные источники:

37,9% всех надбавок по госналогам и сборам по бюджету края,

32% — к подоходному налогу и 26% к промналогу,

27,1% всех отчислений от госналогов,

79,9% всех доходов края от сел.-хоз. имуществ и предприятий,

24,5% — от коммунального хозяйства,

32,1% — от промышленности местного значения,

33% — от местных налогов и сборов.

Таким образом, районные бюджеты составляют несколько выше 1/3 всех доходов и расходов края, в то время как на Украине они составляют 22%, как мы увидим ниже.

В отношении хозяйственной мощности Украины следует указать на те тенденции к оздоровлению и укреплению волостного бюджета, какие вполне проявились уже на второй год существования районной системы. Не входя в детальный анализ волостных бюджетов, ограничимся только некоторыми общими выводами.

Украина по строению своих районно-волостных бюджетов резко отличается от всей РСФСР. По данным Е. Полюдова,[1] обнаруживается следующее соотношение между волостными бюджетами РСФСР и УССР.

	РСФСР.	УССР.
Доходы:		
Удельн. вес райбюджета	12,4	22,4
Расходы	12,1	22,6
Дефицитность	23,1%	6,8%
Структура волостных доходов		
Налоговые	64,2	47,9
Неналоговые	19,0	32,3
Прочие	16,8	19,8
	100	100
Группы расходов:		
1. Административн.	56,7	36,7
2. Хозяйственно-производств.	10,3	8,2
3. Культурно-социальн.	27,5	42,6
4. Прочие	5,5	12,5
И в результате—расходы на душу населения	43 к.	1 рубль 18 к.

[1] „Волостной бюджет и советское строительство в деревне“, Москва, 1925 год, изд. НКФ.

Общая мощность районного бюджета и размер бюджета на душу населения колеблются весьма значительно.

Доход в тысячах рублей на один районный бюджет на 1924—1925 год.	
1. Волынская	48,4
2. Донецкая	75,2
3. Екатеринославская	57,3
4. Киевская	53,3
5. Одесская	86,6
6. Подольская	39,5
7. Полтавская	45,0
8. Харьковская	62,9
9. Черниговская	32,2
В среднем	55,5

Райбюджет возрос за год по Украине в доходной части от 18 до 24%. В 1923 году райбюджет по Украине в среднем равнялся 30.000 рублей.

В уже цитированных материалах по районированию „Низовое районирование Украины на 1/I 1924 г.“ подводятся некоторые итоги в области финансового строительства районов (статья В. С. Мышкиса, стр. 189).

Анализируя причины, обусловливающие объем и структуру волостных бюджетов, автор приходит к следующим выводам: прежде всего в общем объеме бюджета находит свое отражение распределение источников доходов и расходов между губернией, округом и районом. Так, Подольская губерния передала в районный бюджет 38,1% всех доходов района, Донецкая — 34,4%, Екатеринославская — 15,7% и Харьковская—10%.

По поводу районных бюджетов автор брошюры „К вопросу о районировании Украины“ А. Буценко пишет: „Необходимо также учесть, что одним из зол, не дающих возможности дальнейшего развития и достаточного укрепления районного бюджета, каковое нужно избежать в самом ближайшем времени, заключается в том, что окружные Исполкомы по сие время не передавали исполкомам промышленных предприятий районного масштаба (мельницы, крупорушки, маслобойни и т. д.), а равно земельных фондов и т. п.“.

Далее, распределяя все обследованые районы (около 600) по группам в зависимости от мощности их хозяйственного бюджета, по величине дохода на душу, и анализируя эти группы, автор констатирует следующее:

По мере перехода от относительно маломощных к более мощным группам в районном бюджете увеличивается удельный

вес доходов от имуществ и предприятий. Более мощными являются районы, располагающие большим количеством имуществ и предприятий. Точно так же по мере перехода к высшим группам падают в процентном отношении расходы на содержание административного аппарата и повышаются хозяйственные расходы как в отношении всего бюджета в целом, так и в отношении расходов на душу. В более мощных районах повышается расход на душу как на культурно-социальные, так и хозяйственные нужды.

Чем же определяется мощность районного бюджета и в какой мере она зависит от экономической мощности района?

Прежде всего, объем бюджета не стоит в прямой зависимости от количества населения в районе. Конечно, если предполагать, что главное основание бюджета составляют налоговые отчисления, то увеличившееся число жителей на район даст большую сумму налогов. Но так как строительство районного бюджета должно быть направлено по пути усиления поступлений неналогового характера, то нужно вместе с автором еще раз резко подчеркнуть, что не одно только количество населения определяет мощность бюджета.

Пытаясь проследить зависимость между размерами бюджета района и показателями его экономической мощности, автор говорит: „К сожалению, мы не имеем данных о самом важном факторе—продукции сельского хозяйства по районам. В анкете нет также данных о землеобеспеченности. До известной степени они могут быть заменены данными о плотности населения, так как % неудобных селений и леса невелик на Украине".

При сопоставлении плотности и населенности района с мощностью его бюджета никакой правильности в распределении цифр не наблюдается. „Дело в том, что большая плотность населения свидетельствует о земельной тесноте и недостающей землеобеспеченности и часто обусловливается развитием промышленности и торговли, что повышает экономическую мощь соответствующего района" (стр. 202, цит. статья В. С. Мышкиса).

Но зато можно проследить определенную зависимость между группировкой районов по мощности и развитием промышленности и торговли.

Что же касается районных бюджетов Уральской области, то по местному бюджету области на 1923/24 год районный бюджет равнялся в среднем 20 тыс. руб. в доходной части

и 26 тыс. руб. в расходной. По отдельным статьям доходы распадались на следующие категории: [1]

Доходы		Расходы	
Доходы от предприятий	40,5%	Содерж. адм. учрежден.	13 %
Отчисл. от госнал. и дох.	16,5%	„ милиции	4,4%
Надбавки к налогам	18,9%	Расх. по комм. хоз.	16,4%
Местный налог	11%	Наробраз	29,4%
Разные поступления	3,8%	Здравоохранение	14,4%
Райсбор	10,0%	По сельск. хоз.	4,7%

Таким образом, строение районного бюджета представляется довольно благоприятным—40% неналоговых доходов, и притом расходы по административным учреждениям не превышают 13%. На душу в доходной части приходится в среднем 2 руб. 78 коп., в расходной—3 руб. 9 коп.

Что же касается районных бюджетов на 1924/25 год, то по материалам НКФ они представляют большое разнообразие.

Бюджет Березовского района сведен по доходам в сумме 17.616 рублей и в то же время бюджет Неведжеского района того же Свердловского округа в сумме 155.384 р. В среднем по области районный бюджет составляет уже 48.600 р. Расходы районного значения составляют 29,2% всех расходов по области, доходы — 26,5% всех доходов по области. Как видно, удельный вес районных бюджетов на Урале выше чем на Украине (22%) и ниже чем в Северо-Кавказском крае (33%). Средний же размер бюджета ниже чем на Украине, где он равняется 55.000 руб., и на Северном Кавказе, где он составляет 172.000 руб. в доходной части и 192.000 руб. в расходной.

В доходную часть райбюджета включены 100% отчислений от наследственных пошлин, 50% отчислений с доходов от госземимуществ, 50% надбавок к патентному сбору, 100% ренты, 20—30% надбавки к сел.-хоз. налогу, все местные налоги (за исключением налога с грузов и биржевых сделок).

Районный бюджет Тульской губернии равен в большинстве районов (89,2%) в доходной части 50.000 руб. и выше, а в расходной части ниже 40.000 руб. имеется 12,3% районов, а свыше 60.000 руб.—29%. В остальных районах размер расходной части бюджета равен 40—60.000 руб. Что же касается соотношения районных бюджетов с общегубернским, то 84,6% райисполкомов расходуют 80% на удовлетворение районных потребностей и 20% имеют возможность отчислить на нужды межрайонного и губернского значения, остальные районы более слабы в финансовом отношении.

[1] Материалы обследования т. Антонова, представителя Моссовета.

Кантональные (районные) бюджеты республики Немцев Поволжья представляются в следующем виде. Удельный вес кантональных бюджетов составляет в 1923/24 году 40% по доходам и 48% по расходам всего республиканского бюджета, а в 1924/25 году—60% по доходам и 65% по расходам. Доходная часть кантонального бюджета включает, кроме доходов от имуществ и предприятий, переданных на кантональный бюджет и имеющих районное значение, еще и 100% отчислений единого сел.-хоз. налога, все надбавки к госналогам и субвенциям и 100% промналога.

Объем бюджета республики Немцев Поволжья представлен в следующей таблице:

	1923/24 г.		Предпол. на 1924/25 г.	
	Всего	На душу	Всего	На душу
Расходы на один кантон	43.529	1,17	123.445	3,32
Доходы на один кантон	45.970	1,24	52.126	1,40

Такой значительный дефицит объясняется тем, что на бюджете Немреспублики лежит расходы по последствиям неурожая.

За вычетом таких расходов дефицитность значительно уменьшается. Наименее дефицитными являются кантоны со сравнительно развитой промышленностью. Для повышения доходной части бюджета признается желательным расширение имуществ кантонов, передача на хозяйственную эксплоатацию мельничных и иных предприятий, ныне находящихся в аренде, а также предоставления кантонам местных, земельных, случайных и пр. доходов. Использование этих статей низовыми органами признается более продуктивным, нежели при централизованном бюджете (материалы Нижневолжской Областной Плановой Комиссии).

Сельский бюджет

Вопрос о сельском бюджете—не новый вопрос. В „Советской Волости“ он поднимался еще в 1923 году. Сельский бюджет, как и волостной, в то время состоял почти исключительно из сборов. Естественно, что уже тогда был выдвинут вопрос о необходимости самостоятельного сельского бюджета, так как связь сельского и волостного бюджета была, в силу условий общей неналаженности низового аппарата, трудно осуществима на селе и в деревне. Но особенно остро этот вопрос стал в связи с запрещением НКФ взимания всяких волостных подушных сборов и обложений на целевые нужды.

Село имеет свои довольно широкие и значительные расходы, главным образом расходы по благоустройству и обслу-

живанию общественных нужд. В то же время по волостному бюджету, который должен был теперь включать в себя и сельские бюджеты, предусматривается только содержание председателя, секретаря, канцелярии и хозяйственные расходы в очень ограниченной сумме.

Вместе с этим весь объем хозяйственных расходов остался на сельском бюджете: содержание дорог и мостов сельского значения, противопожарная охрана, землеустройство, сторожа, пастухи, дополнительные расходы на содержание помещений сельсовета, на служебные разъезды и т. д. И так как волостной исполком или районный, переобремененный в настоящее время расширившимися функциями административного порядка, а также организацией общеволостного хозяйства, не может уже охватить всю увеличившуюся, благодаря укрупнению, волость в целом, поселенное хозяйство расширяется в своих потребностях и нуждах. Естественно, что сельские бюджеты „возникают стихийно“, по выражению С. Шарова, работника Рязанской губернии. В том или другом виде,—в форме ли добровольного самообложения, или натуральных повинностей,—село составляет свою смету и имеет свой бюджет.

Таким образом, назрела выдвинутая самою жизнью необходимость урегулирования этого дела. Сельскому бюджету посвящено довольно много статей, поднимающих этот вопрос каждый раз во все более острой форме. Следует отметить статьи и брошюру С. Чугунова, который уже с 1923 года работает над этим вопросом, статьи и заметки в журналах „Советская Волость“ и „Власть Советов“. Интересны также материалы Рязанского Губплана.

Почти все единодушно соглашаются с невозможностью охвата волостным бюджетом всего объема сельских бюджетов, с трудностью такой дифференциации волостных бюджетов, которая могла бы удовлетворить село. В то же время высказываются всякие соображения о преждевременности введения самостоятельного сельского бюджета до полного укрепления волостных бюджетов и волостных аппаратов. В качестве паллиатива признается необходимым введение приходо-расходных смет по сельсоветам.

До последнего времени сельские бюджеты непредусматривались законодательством в силу того, что они основывались на незаконных поборах и обложениях. Теперь же Совещание по советскому строительству признало возможность введения сельских бюджетов, предоставляя их организацию на усмотрение губисполкомов.

В районированных областях, в губерниях с районным делением вопрос этот представляет наибольший интерес, так как здесь волость, больше чем где-либо, уже не является прежним волостным образованием, ограниченным в объеме своей деятельности; здесь общий подъем волостного хозяйства и изменение структуры волостного аппарата отразились также и на жизни села.

В настоящее время есть возможность суммировать опыт Украины, Урала, Северного Кавказа и республики Немцев Поволжья в отношении сельского бюджета.

Украина считает необходимым оформление сельского бюджета и выход видит в том, чтобы отвести ему место в приходо-расходной смете райбюджета по каждому входящему в состав РИК'а сельсовету.

На Урале приступлено, в целях всестороннего изучения вопроса о сельском бюджете, к созданию 35 опытных сельских бюджетов, так как произведенные обследования сельского бюджета показали ряд положений, когда сельсовет, идя по пути удовлетворения потребностей села, не удовлетворяемых районным бюджетом, изыскивает разными путями (обложение, пользование непринадлежащими сельсовету источниками дохода) средства для организации нелегального сельского бюджета для тех статей расхода, которые перечислены выше. Объем сельского бюджета по Уралу выражается примерно от 1.400 до 2.000 рублей в год для одного сольсовета, что для всех сельсоветов по Уралу составит около 3 миллионов рублей.

Так как вопрос о сельбюджетах требует безотлагательного разрешения, то на ближайшее время выдвигается необходимость составления сметы доходов и расходов по каждому сельсовету с тем, чтобы эти сметы сельсоветов вместе с районными доходами и расходами составляли районно-волостной бюджет. Останется ли такое положение вещей постоянным,— покажет результат построения опытных сельских бюджетов.

Таковы отношения Укриины и Урала к вопросу о сельских бюджетах. Что же касается Северо-Кавказского края, то там вопрос о сельских бюджетах представляет особую важность в виду того, что там имеются поселения с населением до 20.000 человек. В то же время эти поселения удалены от районного центра, благодаря чему использование имуществ и предприятий этих сел и станиц не всегда является возможным для района. В Кубанском и Донском округах сделан был первый опыт построения сельских бюджетов.

К доходам сельских бюджетов отнесены доходы от предприятий, имуществ и оборочных статей, закрепленных за

сельсоветами, как-то: доходы от общественных запашек, от сдачи в аренду свободных земель, от юртовых лесов, доходы от мельниц, маслобоен и проч., а также канцелярский сбор, взимаемый с документов, выдаваемых сельсоветами. Расходы сельсоветы несут по содержанию технического персонала, по предоставлению помещений для всех учреждений, состоящих на районном и сельском бюджете, для камер нарсудей и следователей и по хозяйственному обслуживанию их, по благоустройству поселений и по противопожарным мероприятиям.

Декабрьский Съезд Советов Кубанского округа высказался по поводу сельских бюджетов следующим образом: „Опыт годичного существования сельских бюджетов наглядно устанавливает необходимость их сохранения в целях, с одной стороны, наиболее широкого вовлечения крестьянских масс в орбиту советской работы и, с другой стороны, наиболее полного и своевременного удовлетворения хозяйственных нужд: школьных, лечебных, агрономических и ветеринарных учреждений“. [1]

Первый Краевой Съезд Советов признал необходимым ввести сельские бюджеты и предложил Крайисполкому разработать положение о сельских бюджетах и приступить в предстоящем бюджетном году к их проведению.

Сельские бюджеты существуют также и в республике Немцев Поволжья с начала 1924—25 года. Здесь, как и всюду, сельские бюджеты неофициально существовали и раньше, и в сущности в 1924—25 году было проведено только их оформление и расширение их функций. Но в то время, как в других областях существует стремление втиснуть сельский бюджет в рамки районного бюджета, в республике Немцев Поволжья сельский бюджет не вошел ни в кантональный (районный) бюджет, ни в общереспубликанский, а существует самостоятельно.

Как доходные источники, так и расходные статьи сельских бюджетов примерно те же, что и в других областях, и объем их представлен в следующей таблице:

Расходы

1. Общеадминистрирование	41,3%
2. Народное образование	30,7%
3. Содержание комхоза, комздап. и благоустройство населенных пунктов	14,9%
4. Пути сообщения	4,4%
5. Сельское хозяйство	8,7%
Итого по республике . . . 158.018 р. 41 к. =	100%

[1] „Северный Кавказ после районирования“ т., I, стр. 459. Изд. Краевой Комиссии по учету опыта районирования при Сев. Кав. Краевом Исполкоме. Ростов-на-Дону, 1925 г.

Доходы

1. От имуществ, предприятий и мероприятий сельско-хозяйственного значения		69,3%
2. По коммунальным хозяйствам		7,1%
3. От промышлен.		5,4%
4. Разные поступления		13,5%
5. Местные налоги и сборы		4,7%
Итого по республике	156.464 р.	100%

В среднем на душу населения по сельскому бюджету приходится 30 коп., поднимаясь до 60 коп. по Франкскому кантону, в распоряжении сельсоветов которого имеются мельницы.

Если исходить из расчета, что в Немреспублике всего 294 сельсовета, то в среднем по расходной части на один сельбюджет приходится около 537 рублей, а по доходной 532 рубля.

Таковы материалы по вопросу о сельских бюджетах. Необходимо изучение этого вопроса путем соответствующей разработки материалов в областном масштабе.

Результаты районирования

Что признать главным моментом при оценке результатов проведенного районирования и учете его опыта?

При оценке результатов районирования должно быть учтено только то, что явилось непосредственным его следствием, а не отражением общих условий современной действительности, одинаково свойственным всем как районируемым, так и нерайонируемым областям. Нигде, кроме как в районированных областях, нет такого строгого и чуткого отношения к вопросам административного и хозяйственного устройства. Так как районирование проводится в виде опыта, то его проведению сопутствует тщательный анализ всех явлений, раскрывающихся в процессе работы с особой и яркой наглядностью. Неудивительно поэтому, что здесь открывается более широкий кругозор, и ни одно из отрицательных явлений не может ускользнуть с поля зрения наблюдателя. Уже одно это обстоятельство—большое достижение. Много здоровых идей, распространившихся незаметно по всему Союзу во всех отраслях деятельности, берут свое начало от этого опыта районирования, проведенного на местах рядом чутких и сознательных работников.

При оценке результатов районирования нужно исходить из трех основных моментов: построения аппарата, отношения крестьянства и организации хозяйства волости.

В деле построения аппарата мы в праве требовать от районирования его наиболее рационального построения, качественного улучшения аппарата, приближения его к населению.

В вопросе об отношении крестьянства к районированию нужно выяснить, насколько районирование способствовало перенесению на село работы по советскому строительству, вовлекло крестьянство непосредственно в активную деятельность, и подняло в его глазах авторитет местной власти. Надо также выяснить, упорядочила ли организация районной волости дело обслуживания крестьянства волостными учреждениями.

При анализе районного бюджета в развернутых областях, а также при вопросе об организации районного хозяйства, уже достаточно обнаружились все положительные черты районирования; здесь мы, таким образом, только остановимся на достижениях в области общего советского строительства, поскольку они могут быть теперь учтены, взвешены и количественно измерены.

Переходя к первому вопросу—результатам районирования в области построения аппарата,—нужно оговориться, что даже старый уезд не может быть сравниваем с районной волостью. Уже одно то обстоятельство, что районирование было административно-хозяйственным районированием по экономическим признакам, придает строению аппарата совершенно другую форму и качественно другое содержание.

Районно-волостные исполкомы приравниваются к уездным исполкомам. Но в то время, как уезд являлся только административной передаточной инстанцией между губернией и старой волостью и опирался на хозяйство входящих в его состав волостей, будучи кассой волостных средств губернии,—районная волость сама ведет свое хозяйство, строит всю культурно-социальную жизнь деревни, осуществляет работу на селе. Тем более не может быть и речи о сравнении района со старой волостью. Это и доказывает, что при районировании аппарат приблизился к населению, а не удалился от него.

Таким образом, и функции, и полномочия, и объем деятельности совершенно другие.

С другой стороны, благодаря упрощению всего аппарата в целом, при трехстепенной системе деления райисполкомам открывается более широкий доступ к окружным и областным органам, становится более непосредственным руководство низшими органами со стороны высших.

Данные о строении аппарата в районированных областях и достижения районирования в них приведены в следующей таблице:

	Украина			Урал			Сев. Кавказ			Сев.-Двинская губ. С.-В. области		
	До	После	% сокращ.	До	После	% сокращ.	До	После	% сокращ.	До	После	% сокращ.
Число административн. единиц управления, ВИК'и, сельсоветы и РИК'и и сельсоветы												
ВИК'и и РИК'и . . .	1.989	706	53	984	203	79,4	358	99	27,6	97	18	18,5
Сельсоветы.	15.696	9.307	59	6.063	3 211	47	1.086	1.143	—	106	210	—
Общее число сотрудников в них:												
ВИК'и, РИК'и	—	—	47	5.504	2.842	48,4	5.113	5.921	—	689	335	— 48,6
Сельсоветы	—	—	41	9.097	6.422	29,6	3.481	4.743	—	330	875	+ 147
Число сотрудников:												
на один ВИК и РИК .	8	12	+ 4	6	14	+ 8	—	59,8	—	717	19,7	—
на один сельсовет . .	2	2	1	1	2	+ 1	—	4	—	2	3,8	—

Число единиц административного управления в низовом аппарате сократилось по волостному аппарату всюду: на Украине на 53%, на Урале—79,4%, на Северном Кавказе—27,6% и в Сев. Двинской губернии на 18,5%.

Число сельсоветов на Украине сократилось на 59%, на Урале на 47% и осталось приблизительно тем же на Северном Кавказе и в Северо-Двинской губернии.

Что же касается числа сотрудников в низовом аппарате, то результаты районирования сказались по-разному в разных областях. Число сотрудников в волостях и сельских советах сократилось только на Украине и на Урале; не сократилось на Северном Кавказе, а в Северо-Двинской губ. произошло сокращение только в волостном аппарате на 48,6%. На Северном Кавказе произошло даже увеличение числа работников в низовом аппарате, на 16% в части ВИК'ов и на 36% в части сельсоветов. Указанное обстоятельство находится в связи с тем, что в то время как на Урале и Украине число работников РИК'а равняется 12—14, на Северном Кавказе оно доходит в среднем до 59,8 человек.

С о к р а щ е н и е и у д е ш е в л е н и е а п п а р а т а в н и з о в о м р а й о н и р о в а н и и н е я в л я е т с я с а м о ц е л ь ю. Удешевление может не осуществиться, если сокращению сопутствует значительное повышение заработной платы низовых работников. Сокращения не произойдет, если благодаря расширившемуся объему низовых административных единиц, происходит значительная переброска „сокращенного" квалифицированного состава на село. Последнее имеет место в Северном Кавказе. Такое значительное число работников на район объясняется прежде всего большим объемом районного хозяйства на Северном Кавказе и наличием соответственно более крупных районных волостей. Райисполкомы Северного Кавказа имеют 5 отделений, не считая секретариата: общее, земельное, финансово-налоговое, военное и административное, в то время как на Украине отделов нет, а Урал только в последнее время подходит к этому вопросу. В то время как число низовых сотрудников увеличилось после районирования, общее число сотрудников всего аппарата, обслуживающего Северо-Кавказскую область (областной, окружные, районные и сельские исполкомы), по сравнению с положением до районирования, сократилось на 26%. Такое увеличение низовых органов за счет вышестоящих может быть признано только положительным достижением районирования, которое действительно поставило на новые рельсы всю работу на селе.

Для подтверждения вышесказанного приведем еще данные о переброске работников по Северно-Кавказскому краю. Структура всего административного аппарата на Северном Кавказе ясна из следующих данных:

До районирования			После районирования		
Губернский аппарат	37%		Окружн. аппарат	36%	
Уездный „	25%		Районный „	36%	64%
Волостной „	22%	38%	Сельский „	28%	
Сельский „	16%				
	100%			100%	

Аналогичные материалы имеются и по другим областям и губерниям: Украина, Урал, Северный Кавказ, Тула и Северо-Двинская губерния констатируют значительное качественное улучшение аппарата, подкрепляя это утверждение многочисленными материалами о составе аппарата РИК'ов и сельсоветов, о его квалификации и о результатах работы в новых условиях.

О том, насколько районирование приблизило аппарат к населению, существует также очень много материалов. Приближение аппарата к населению не следует понимать исключительно в смысле территориального приближения. Уже одно то обстоятельство, что районные исполкомы и сельсоветы, на которые возложены более широкие функции, создали возможность для крестьянства в большей мере обращаться в сельсовет и РИК и в меньшей мере прибегать к услугам вышестоящих органов,—свидетельствует о приближении аппарата к населению. Диаграмма по Северо-Двинской губ. очень наглядно показывает положение до и после районирования.

Районирование связано с укрупнением территории и, в результате этого, с отдалением от населения административного центра. Но больше всего сказывается на населении укрупнение территории не столько ВИК'а, сколько сельсовета. В отношении же сельсоветов позиция работников по районированию была твердая: осторожное отношение к делу укрупнения сельсоветов всегда рекомендовалось. Не следует укрупнять сельсоветы вместе с районированием волостей,—необходимо только расширить их права.

Необходимо ставить себе задачу—с усилением хозяйства районов расширять сеть сельсоветов до тех пор, пока не будет достигнуто, чтобы в каждом селе и деревне имелся сельсовет. В условиях районирования эта задача скорее осуществима. Укрупнение сельсоветов, уменьшение их числа, вызы-

валось трудностью управлять для одного волисполкома, увеличившимся вследствие укрупнения волостей числом сельсоветов. Районная волость, обладая более квалифицированным аппаратом, в значительной мере разгруженная от разных технических работ, может управлять большим числом сельсоветов, чем простая укрупненная волость и не только управлять, но и руководить их деятельностью. К тому же бюджет районной волости, более мощный, может оплатить содержание большего числа сельсоветов.

Таким образом, здесь нелишне еще раз подчеркнуть, что все отрицательные последствия укрупнения сельсоветов не имеют непосредственного отношения к районированию.

Отношение крестьянства к районированию, как к таковому, очень положительное. Путем широкого обсуждения вопросов административно-экономического районирования на волостных съездах в связи с установлением экономических тяготений селений и удобства их административных сношений, районирование перенесло на село работу по советскому строительству и было воспринято крестьянскими массами, как мероприятие Советской власти, направленное к непосредственному осознанию интересов крестьянства.

Постановка вопросов об установлении границ и центров волостей на окончательное решение волостных съездов при работах по районированию вовлекает крестьянство в непосредственно активную деятельность по данному вопросу.

Путем расширения деятельности сельсоветов и увеличения прав райисполкома до объема прав УИК'а, районирование создало более организованную базу Советской власти. Работа по районированию при проведении кампаний по перевыборам сельсоветов и райисполкомов, в связи с новым объемом их деятельности, выявила сознательное отношение крестьянства и стремление повысить состав избираемых лиц. Об этом свидетельствуют данные многочисленных обследований, произведенные разными организациями. Они же свидетельствуют о том, что районно-волостная ячейка является теперь гораздо более крепкой опорой правительства при проведении тех или других мероприятий экономической политики. Так, в районированных областях успешнее проходят все кампании—хлебозаготовительные, налоговые и пр.

Районированные области впервые в Союзе ввели в районных волостях целую сеть районных комиссий и совещаний при РИК'ах по хозяйственному строительству волости, тем самым вовлекая массы в хозяйственное строительство и заинтересовывая каждого крестьянина в лучшем ведении волостного

хозяйства, так как теперь — он это сознает — только от состояния волостного хозяйства зависит число обслуживающих волость учреждений — школ, больниц, агропунктов, переданных теперь на волостной бюджет.

Комиссия НКФ по обследованию Урала сообщает: „Ничто так ярко не характеризует того, насколько создание района приблизило население к своему общественному хозяйству, как то знание местного районного бюджета, которое приходилось наблюдать среди рядового крестьянства. Иногда получилось впечатление, что сами члены РИК'а не знают его столь детально". И далее: „Сознание того, что районный бюджет—это „наш бюджет", крепко проникло в крестьянскую массу. По отношению к уездному бюджету этого чувства не было, и возникновение его есть прямой результат районирования".[1]

В этом же направлении отразилось и то обстоятельство, что сеть учреждений, прикрепленных к районной волости, а не к отдаленному уезду или губернии, органически связана теперь с жизнью волости: и учитель, и агроном теперь станут еще ближе к крестьянству. Полный учет всех этих результатов станет возможным лишь при широком обследовании на местах, но уже и теперь есть материалы, подтверждающие вышесказанное.

Оценка низового советского аппарата на Урале с точки зрения полноты охвата и регулирования им происходящего в деревне процесса хозяйственного и культурного развития, произведенная Комиссией РКИ Урала в 1925 г., наметила три основных направления работы: административный советский центр—сельсовет, опирающийся на крестьянские массы и направляющий их растущую общественную активность, хозяйственный центр—кооператив, долженствующий служить проводником новых форм хозяйственного быта, и культурный центр, объединяющий вокруг себя культурно-просветительные учреждения и культурный актив. Увязка работы по этим трем направлениям составляет основную задачу РИК'а. Отмечая развитие работы в деревне за последние два года, Комиссия РКИ указывает, что районирование способствовало этому сдвигу.

Учет опыта районирования вскрыл те ошибки и недочеты, какие были допущены при самом проведении районирования, а определение задач РИК'ов, данное Комиссией, будет способствовать тому, чтобы направить дальнейшее строительство района по правильному пути.

---

[1] „Округ и район", изд. НКФ, Москва, 1925, статья тов. Гольм.

Можно с уверенностью сказать, что районирование, поставив с такой выпуклостью задачи в области строительства районной волости и приблизив оперативную работу по хозяйственному и культурному строительству к районному центру, будет способствовать в значительной мере общему поднятию культурности населения и внедрению социальных начал. Можно также надеяться, что в данном случае районирование явится не только административно-хозяйственной реформой, но и откроет пути к полному переустройству и рационализации всего уклада жизни волости.

Сибирский край

	Плотность	Число районов в округе	Территория района	Население района	Число селен. на район	Число сельсов. на район	Число жит. на сельсов.	Число селен. на сельсов.
Сибирский край .	3,7	13,5	6.256 кв. в.	26.517	62	16	1.670	5

Северо-Восточная область

Наименование округа	Число районов	Количество жителей на район	Территория в кв. км
1. Архангельский	11	20.024	22.684
2. Важский	9	4.524	17 023
3. Вологодский	22	24.166	1.613
4. Каргопольский	11	12.923	3.024
5. Тотемский	12	18.099	2.810
6. Северо-Двинский	16	30.744	5.195
7. Печорский	5	8.503	44.524
8. Вычегодский	8	23.291	29.903
В среднем	12	17.784	15.772

Вятско-Ветлужская область

Наименование округа	Территория района в кв.в.	Плотность населения на 1 кв. в.	Население района	Число волост. в настоящее время	Число район. по проекту	Число селен. на район	Средн. радиус расст. селен. до сельсов.
							Дальше 30 верст.
1. Омутнинский . . .	33.346	8,1	18.330	40	17	245	5,37%
2. Вятский	23.074	20,5	24.500	82	26	232	0,76%
3. Котельничский . .	12.156	24,5	25.565	36	15	306	0,82%
4. Ветлужский . . .	25.860	12,7	21.102	63	18	215	—
5. Яранский	13.705	33,7	28.878	41	16	186	0,77%
6. Уржумский . . .	124 470	26,1	26.700	55	16	154	2,59 %
7. Вотская А. О. .	—	27,4	—	—	—	—	—
8 Марийская А. О. .	—	21,8	44.250	9 кантон (район. вол)		—	—
Среднее по обл.	—	19,3	-		—	—	1,64% (в средн)

Административное деление Туркменистана

№№ по порядку.	ОКРУГА.	Число районов в округе	Территория в округе	Территория района, кв. в.	Плотность населения
1	Полторацкий	5	167.515	33.503	0,91
2	Мервский	5	142.270	28.454	1,55
3	Чарджуйский (Ленинский) . .	6	9.869	1.644	17
4	Кергинский	6	10.214	1.702	14
5	Ташаузский	6	37.901	6.317	6,5
	В среднем . .	6	—	14.324	8,17

Дальне-Восточная область

№№ по порядку.	НАИМЕНОВАНИЕ ОКРУГОВ.	Количество населения в округе.	Районов в округе.	Территория районов: Необжитая (в десятинах)	Территория районов: Обжитая (в десятинах)	Население района	Средний радиус расстояния от селения до центра района.	Средний радиус расстояния от райцентра до окцентра.
1	Владивостокск. .	472.771	14	529.371	208.952	23.303	84,3	180,0
2	Хабаровский . .	151.764	5	3.675.032	2.636.561	21.579	248,0	530,5
3	Николаевский .	23.738	6	5.601.287	84.772,2	4.314	222,4	435,0
4	Амурский . . .	356.600	12	1.966.958	338.841,4	21.170	106,0	290,0
5	Зейско-Алдан. .	34.660	4	12.988.750	59.761,2	8.665	183,0	—
6	Читинский . . .	364.815	14	13.343	—	20.472	110,7	295,0
7	Сретенский . . .	192.408	9	12.283	—	20.537,8	116,6	150,5
	Всего по обл. .	—	64	—	—	—	—	—
	В сред. на окр.	—	9	—	—	—		—

Районная сеть по губерниям Ц.-П. о.

№№ по порядку	Губернии	Количество проектируемых районов.	Население на район	Территория района в кв. километр.
1	Владимирская	39	34.259	986
2	Иваново-Вознесенская .	21	41.377	1.426
3	Калужская	37	29.082	716
4	Костромская	20	38 896	1.901
5	Московская	54	41.812	801
6	Нижегородская	76	33.363	1.098
7	Рязанская	87	28.947	535
8	Тверская	69	30.624	896
9	Тульская	56	30.512	517
10	Ярославская	53	24.711	620
	Итого	512	33.358	950

БССР

№№ по порядку.	Наименование округов	Число районов в окр.	Плотность населения на кв. 1 в.	Тер. район. в кв. верст.	Население района.	Число сельсов. на район.	Число жител. на сельсовет.	Число селен. на сельсовет
1	Полоцкий . . .	9	31,7	971	31.140	11	2.831	48
2	Витебский . . .	12	42,7	826	35.558	12	2 963	43
3	Оршанский . . .	10	48,6	673	35.090	10	3.509	18
4	Могилевский . . .	10	72	1.024	46.740	16	2.921	10
5	Каменский . . .	10	46	741	70.440	12	3.370	11
6	Бобруйский . . .	12	31,5	1.111	35.366	12	2.947	14
7	Мозырский . . .	10	18,8	1.372	29.690	11	2.699	13
8	Слуцкий	7	32,2	1.045	36.371	12	3 031	18
9	Минский	11	35,9	968	34.609	11	3.146	28
10	Борисовский . .	9	29,3	1.001	35.725	12	2 977	26
	Итого в средн.	100	31,5	9.732	36.282	12	3 024	23

УКРАИНА[1]

Юго-Западный и Южный Горнопромышленный районы Украины

НАИМЕНОВАНИЕ ОКРУГОВ	Число районов на округ	Плотность населения на 1 кв. версту	Территория района в кв. верст	Население района	Число селен. на район	Число сельсов. на район	Средн. радиус раст. до центра района в верст.	Средн. радиус раст. до сельс. от сел. в вер.	Средн. радиус от район. центр. до окр. центр. в верстах.	Средн. радиус расст. от сельсов. до РИК'а	Число жител. на сельсов.	Число селений на сельсов.
Югоз.												
Округа:												
Коростенский	11	55,0	966,4	44.000	81,0	23,0	—	3,2	—	17,0	1.800	3,8
Житомирский	10	89,7	528,5	45.200	73,0	24,0	—	2,5	58,5	13,2	1.900	2,8
Шепетовский	13	95,7	519,9	46.200	64,0	23,0	—	2,8	42,5	11,7	2.100	2,7
Александровский	14	67,6	496,0	32.900	41,0	10,6	—	2,4	37,8	10,7	2.600	3,8
Белоцерковский	20	98,6	339,7	33.600	32,5	14,3	—	1,3	36,9	10,1	2.300	2,2
Бердичевский	13	99,3	358,1	35.600	57,0	17,0	—	1,4	62,2	11,3	2.000	3,3
Киевский	20	88,8	368,1	32.700	37,3	14,3	—	1,6	47,6	10,9	2.000	2,6
Малинский	11	65,7	515,2	33.800	84,0	20,0	—	1,8	54,2	11,9	1.700	4,2
Уманский	15	100,8	396,0	39.900	36,3	16,9	—	1,0	54,1	11,0	2.400	2,1
Черкасский	14	120,1	267,6	32.200	23,8	9,3	—	1,3	42,1	8,4	3.500	2,6
Шевченковский	18	109,1	328,4	35.800	23,6	13,4	—	0,9	35,1	9.7	2.700	1,8
Балтский	11	65,2	595,5	38.900	66,4	15,0	—	2.0	38,2	13,2	2.600	4,4
Елисаветградский	13	58,3	684,1	36.700	74,8	14,8	—	2,4	48,5	14,1	2.500	5,0
Одесский	17	39,5	765,4	30.200	76,8	11,1	—	3,2	79,0	14,1	2.700	6,9
Первомайский	13	51,1	770,0	39.300	77,3	16,1	—	2,3	45,1	16,0	2.400	4,8
Винницкий	18	101,2	317,8	36.600	69,5	12.0	—	2,5	37,0	9,5	2.600	2,3
Гайсинский	14	104,3	312,7	32.600	43,5	12,0	—	2,5	38,2	9,4	2.700	1,7
Каменецкий	17	114,7	265,7	30.500	31,2	14,0	—	2,2	39,5	8,2	2.200	1,9
Могилевский	15	108,4	289,5	31.800	49,8	13,0	—	2,3	41,9	8,5	2.400	1,8
Проскуровский	16	111,6	299,1	33.400	64,3	18,0	—	2,3	38,9	9,1	2.300	2,0
Тульчинский	13	102,8	364,3	37.500	51,6	12,0	—	2,8	43,6	10,6	3.200	1,8
Золотоношский	9	70,9	635,6	45.100	59,6	14,9	—	2,7	36,9	13,7	3.000	4,0
Красноградский	11	63,0	587,4	37.000	63,0	10,1	—	3,7	40,2	12,4	3.700	6,2

Кременчугский	10	77,5	509,6	39.500	108,7	13,4	—	2,8	32,6	12,5	2 900	8,1
Лубенский	16	80,5	399,1	32.100	89,6	12,7	—	2,8	43,2	10,0	2.500	7,1
Полтавский	17	83,0	428,0	35.500	140,6	9,2	—	3,2	43,5	10,1	3.900	15,3
Прилукский	12	77,4	456,8	35.300	32,1	13,3	—	2,0	40,2	12,1	2.700	2,1
Роменский	13	83,7	462,1	38.700	116,5	13,0	—	3,2	35,3	10,1	3.000	9,0
Ахтырский	12	84,3	361,5	30.400	50,9	9,5	—	2,8	33,4	8,5	3.200	5,3
Сумской	18	95,6	321,1	30.800	45,8	10,1	—	2 5	32,4	8,5	3.400	4,5
Конотопский	11	79,7	483,4	35.900	12,2	63,2	—	2,6	38,5	10,0	2.900	5,2
Нежинский	12	74,0	489,8	33.400	12,6	37,1	—	2,1	32,0	11,2	2.700	3,0
Новгород-Северский	12	58,5	590,1	33.700	12,8	47,5	—	3,1	41,3	13,2	2.600	3,7
Сновский	11	59,7	547,0	32.000	14,2	39,1	—	2,3	37,1	10,0	2.300	2,8
Черниговский	12	54,0	519,2	25.000	12,2	39,3	—	2,1	35,4	10,6	2.100	3,2
В среднем	14	81,4	473,2	35,551	59,8	11,1	—	2,3	42,5	11,2	2.600	4,0
Юг о р.												
Бахмутский	15	73,0	562,4	41.200	77,0	11,2	—	3,2	41,3	11,9	3.700	6,4
Луганский	10	53,0	591,8	32.600	42,8	11,1	—	3,3	31,7	12,8	2.900	3,9
Мариупольский	8	32,0	775,2	24.800	55,0	6,8	—	4,8	43,1	12,1	3.700	8,1
Сталинский	11	42,0	635,6	29.400	41,4	8,5	—	3,8	36,2	11,1	3.100	5,8
Старобельский	14	50,0	662,1	33.100	42,5	10,6	—	4,5	45,0	11,7	2.800	3,6
Таганрогский	9	42,0	786,9	35.000	89,4	10,9	—	2,9	61,0	14,7	3.200	8,2
Шахтинский	11	34,0	729,4	25.100	40,5	11,2	—	3,6	49,0	14,2	2.500	3,6
Бердянский	9	45,1	750,0	33.000	38,7	11,6	—	5,2	62,0	13,8	3.200	3,4
Екатеринославский	12	65,0	564,4	35.200	37,4	9,7	—	2,9	33,4	14,5	3.100	3,5
Запорожский	12	42,0	755,6	30 500	65,5	11,5	—	4,3	53,2	14,3	3.200	5,4
Криворогский	13	41,3	836,9	34 800	79,4	11,9	—	4,4	45,9	15,8	2.900	6,6
Мелитопольский	15	40,4	968,0	34.400	65,0	10,5	—	6,3	57,8	16,7	3.300	6,0
Павлоградский	12	50,6	804,6	40.400	90,3	12,9	—	3,7	45,9	14,9	2.700	6,1
Херсонский	12	26,7	1.445,0	38.500	70,4	13,5	—	4,9	67,7	20,4	2.900	5,2
Николаевский	8	36,7	1.208,9	44.400	83,5	17,0	—	3,8	58,5	22,6	2.600	4,9
Изюмский	11	63,3	484,1	33.400	60,5	10,8	—	3,6	38,4	11,7	3.100	5,6
Купянский	12	63,3	459,6	29.100	57,1	9,6	—	5,9	39,1	12,1	3.000	5,9
Харьковский	19	94,5	409,4	38.700	66,2	13,3	—	2,8	38,5	9,1	2.900	5 0
В среднем	11,8	49,7	741,8	34.088,8	61,2	11,3	—	4,1	47,1	14,1	3.000	5,4

[1] Таблица представляет один из первых вариантов районирования УССР. Последний вариант дан на стр. 194—195.

Список проектируемых районов Киргизской республики

	Население	Площадь в *кв. км*	Число районов в округе
1. Букеевский	225.183	79.260	7
2. Гурьевский	79.054	69.795,6	10
3. Уральский	208.585	95.428,2	17
4. Адаевский	101.500	292.091	—
5. Артюхинский	234.109	133.080,9	16
6. Челкарский	73.825	220.096,5	6
7. Оренбургский	501.085	73.086	36
8. Кустанайский	269.869	99.035,3	24
9. Петропавловский	510.085	137.482,7	30
10. Атбасарский	158.388	206.286	11
11. Павлодарский	466.462	349.372	31
12. Семипалатинский	515.771	158.931,5	26
13. Каркаралинский	65.358	230.075	7
14. Зайсанский	100.148	60.564,1	7
Всего	—	—	228
В среднем на округ	—	—	17.5

УРАЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ

НАИМЕНОВАНИЕ ОКРУГОВ.	Количество населения в округе	Территория округа	Плотность населения на 1 кв. в.	Число районов в округе	Территор. района в кв. верстах	Население района	Число селений на район	Число сельсоветов на район	Средний радиус селен. до сельс.	Средний радиус от райцентра до окрцентра	Средний радиус от сельсоветов до РИК'а	Число населения на сельсовет	Чис. селен. на сельсовет
Урал.													
Верхнекамский	344.000	76.000 к.в.	5	10	7.560	33.300	250	21	—	105	34	1.580	12
Екатеринбургский	53.700	31.000 „	17	16	1.910	27.200	38	10	4	70	18	2.720	4
Златоустовский	200.000	14.000 „	14	5	2.820	33.200	101	8	—	88	26	3 320	12
Ирбитский	275.000	78.000 „	4	13	6.120	20.400	74	14	4	76	20	1.490	6
Ишимский	382.000	38.000 „	10	14	2.730	26.400	54	23	2	90	21	1.150	2
Кунгурский	451.000	22.000 „	20	13	1.660	33.400	164	19	4	72	20	1.760	9
Курганский	438.000	28.000 „	16	15	1.890	27.800	54	18	3	75	18	1.530	3
Пермский	663.000	34.000 „	19	19	1.790	31.200	376	15	—	80	20	2.060	25
Сарапульский	506.000	21.000 „	24	14	1.490	34.700	94	17	3	98	17	2.056	6
Тагильский	371.000	63.000 „	6	15	4.190	22.200	79	8	—	137	—	2.940	12
Тобольский	190.000	920.000 „	1	11	83.600	15.900	139	12	—	440	105	1.320	12
Троицкий	270.000	39.000 „	7	12	3.270	20.400	93	12	—	123	25	1.650	8
Тюменский	446.000	37.000 „	12	13	2.840	31.000	83	24	—	95	—	1.280	9
Челябинский	459.000	26.000 „	18	16	1.610	25.200	53	12	5	107	17	2.100	4
Шадринский	676.000	25.000 „	27	17	1.410	83.800	51	20	—	84	14	1.910	3
По области в среднем	414.000	—	13	13.5	6.780	28.200	112	16	—	117	21	1.780	8

НЕМРЕСПУБЛИКА

НАИМЕНОВАНИЕ КАНТОНОВ	Количество населения в кантоне	Число селений	Территория кантона в десятин.	Число сельсоветов на кантон	Средн. радиус расстояний селений до центра кант.	Средн. радиус от кантона центр. до центра респ.	Число жителей на сельсовет	Число селений на сельсовет
Вольский (Кукусский)	23.100	20	115.064,2	12	25	53	1.741	2
Бальдерский	62.091	18	184.082,1	18	18	80	3.387	1
Золотовский	25.277	25	35.353,2	25	16	100	1.030	1
Каменский	53.859	32	235.695,5	34	39	138	1.578	1
Красокутский	50.524	41	336.904,1	42	24	86	1.052	1
Красноярский	20.007	32	73.703,5	10	17	27	1.971	1
Франкский	32.786	11	81.775,6	14	23	124	2.311	1
Марксштадтск.	61.460	50	216.162,8	26	29	50	2.360	1
Палласовский	26.578	28	277.666,7	14	33	191	1.892	2
Покровский	47.147	13	163.792,4	10	17	—	4.666	1
Зельмановский	37.885	18	228.037,0	18	20	101	2.062	1
Старо-Полтавск.	18.139	13	163.778,6	17	13	128	1.053	1
Мариентальский	23.633	19	117.501,0	18	21	38	1.276	1
Федоровский	39.479	56	252.697,8	36	22	128	1.044	1
Итого по Республике	519.925	376	2.505.714,3	294	—	—	17.441	1
В среднем по Республике	37.137,5	27	178.979,6	21	22	96	1.744	1

Крымская АССР

Наименование округов	Плотность населения на 1 кв в.	Территория районов в кв в.	Население района (всего городского и сельск.)	Число селен. на район	Число сельсоветов на район	Средн. рас. от райцентр. до окр. ц.	Население на сельсовет	Число селений на сельсовет
Крым АССР.								
Всего населения .	—	22.660	—	—	—	—	—	—
1. Симферопольск.	13,3	3.505	131.000	822	21	—	6.238	15
2. Бахчисарайск.	21,7	1.342	36.077	76	17	30	2.122	4
3. Карасубазарск.	10,8	1.446	21.779	117	8	40	2.722	15
4. Севастопольск.	19,8	662	79.814	51	4	76	14.954	13
5. Евпаторийский.	9,2	4.589	60,719	379	18	62	3.373	21
6. Джанкойский .	10.0	4.694	56.594	407	21	100	2.695	19
7. Феодосийск. .	16,0	3.449	82.619	217	22	109	3.755	10
8. Ялтинский . .	38,7	679	50,525	31	11	90	4.593	3
9. Керченский [1] .	14,6	2.294	60.616	159	15	210	4.041	11
В среднем	14,2	2.520	64.415 (всего) 35.625 только сельск. населен.	195	15	103	4.294	13

[1] По данным КрымЦИК'а, Судакский и Феодосийский районы соединены в один Феодосийский.

НАИМЕНОВАНИЕ ОКРУГОВ	Количество населения на округ	Плотн. на 1 кв. в. в сельск. посе-лен.	Число районов на округ	Средняя террит. района в кв в.
Донецкий	366.384	23,0	8	1.944
Морозовский	160.743	17,1	4	2.197
Шахтинский	224 685	29,6	7	823
Таганрогский	251.963	38,8	6	784
Донской	1.062.265	26,2	11	2.425
Сальский	349.572	12,7	9	2.798
Ставропольский	682.970	22,1	10	2.704
Кубанский	1.398.322	36,5	18	1.808
Армавирский	192.214	38,9	12	1.405
Майкопский	292.215	20,5	5	2.386
Черноморский	773.751	14,3	5	1.440
Терский	616.353	17,9	16	1.581
Сунженский	30.000	8,7	2	522
Всего по округам	—	25.1	28,7	1.846
б. Адыгейская автономн. обл.	113.000	48,6	—	—
Карский	—	—	9	—
Исскукский	—	—	10	—
Чеченская область	313.206	35,1	11	—
Кабардино-Балкарская обл.	198.971	18,5	7	—
Карачаево-Черкесская обл.	163.289	14,1	6	—
Ингушетия	69.566	25,5	3	—
Северная Осетия	152.411	27,2	4	—

ский край

Среднее население района	Число селений на район	Число сельсов. на район	Число селений на сельсов.	Средний радиус сельсов. до центра района	Число жителей на сельсов.	Жителей на населен. пункт
45.798	141,6	15	9	—	3.053	313
40.186	93	10	9	—	4.018	411
32.098	57	15	4	—	2.140	590
32.512	100	12	8	—	2.709	303
63.619	58	17	3	—	3.730	1.098
39 052	40	12	3	—	3.254	589
61.335	32	13	3	—	4.719	2.002
67.240	44	11	4	—	6.113	1.512
55.954	23	13	2	—	4.304	1.015
48.207	61	14	5	—	3.443	811
20.366	65	5	12	—	4.073	327
37.710	44	7	6	—	6.286	733
15.000	6	5	1	-	3.000	2.727
43.006	58	12	5	—	3.912	948
—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	916
—	—	—	—	—	—	974
—	-	—	—	—	—	1.278
—	—	—	—	—	-	397
—	—	—	—	—	—	611

Северо-Восточная область

Северо-Двинская губерния

Наименование районов	Плотность населения на 1 кв. версту	Территор. района в кв. верстах	Население района	Число селений на район	Число сельсоветов на район	Средн. радиус от район. центра до окружного	Число населения на сельсовет	Число селений на сельсовет
Верхне-Тосмский	2,0	14.600	32.754	224	12	234	2.730	19
Черевковский . .	3,5	8.600	33.862	460	10	170	3.386	46
Красноборский .	4,8	5.800	32.000	446	14	117	2.287	32
Сольвычегодск.	4	5.859	24.334	283	13	85	1.869	22
Ленский	3,2	4.594	14.653	125	6	277	2.442	21
Вилегодский . .	11,1	2.153	23.838	227	8	170	2.980	28
Лальский	10,4	2.406	36.394	431	16	86	2.275	27
Котласский . .	12,1	3.200	44.149	460	16	66	2.759	29
В.-Устюжский. .	15,1	5.220	81.880	719	23	—	3.560	31
Нюксенский . .	4	5.000	22.156	253	9	160	2.462	28
Усть-Алексеевск.	18,9	1.350	22.168	227	7	48	3.167	32
Кичменско-Городецкий	10	4.500	43.472	262	12	106	3.623	22
Подосиновский .	12,6	3.000	39.725	347	9	80	4.416	38
Енангский . . .	9,3	1.920	20.797	193	6	104	3.466	32
Опаринский . .	4,0	6.042	24.436	242	14	213	1.745	17
Вохомский . . .	16,3	4.348	75.893	1.032	17	320	4.464	61
Никольский . .	8,2	7.950	59.317	406	14	177	4.237	29
Рослятинский .	7,1	2.678	19.401	124	3	213	6.467	31
В среднем. .	8,7	4.956,6	36.180	359	11,6	154,5	3.244	30,2

Краткий указатель литературы по вопросам районирования и административного деления СССР в связи с плановой работой и плановым хозяйством Республики

А. Общие вопросы районирования

1. **Александров, И. Г.** Экономическое районирование России. М. изд. Госплана. 1921.
2. **Александров, И. Г.** Основы хозяйственного районирования СССР. М. Изд. Эконом. жизни. 1924.
3. **Анисимов, В. И.** Экономическая география России. 1918.
4. **Анофриев.** Принципы районирования. Вологда. 1923.
5. **Антропов, П. А.** Финансово-статистический атлас России. 1892—1895.
6. **Арсеньев, К. И.** Начертание статистики Российского государства. Спб. 1818.
7. **Арсеньев, К. И.** Статистические очерки России. Спб. 1848.
8. **Бажаев, В. Г.** К вопросу о хозяйственных районах. (Журнал „Хозяйство", 1915, №№ 15, 16, 17 и отдельный оттиск). Киев. 1915.
9. **Баскин, Г. И.** Критическая оценка материалов Всероссийской сельскохозяйственной переписи и система ее разработки. Самара. 1916.
10. **Баскин, Г. И.** Метод вторичной количественной группировки в приложении к разработке материалов Всероссийской сельско-хозяйственной переписи. („Статистический Вестник". Кн. 1 и 2, Москва, 1916—1917; кроме того отдельным изданием. Самара. 1917).
11. **Баскин, Г. И.** „Районирование территории, как необходимая предпосылка и твердая основа экономического строительства". („Вестник Самарского Губернского Статистического Бюро". № 1. Самара. 1921).
12. **Бернштейн-Коган, С.** Очерки экономической географии. Кн. 1-я. Изд. 2-е. М. Гос. Издат. 1924.
13. **Бернштейн-Коган, С.** К вопросу о постановке работ по районированию и рационализации географического размещения промышленности. М. ВСНХ. 1925.
14. **Блехер, Я. В.** „О принципах и приемах районирования". (Труды комиссии по вопросам земской статистики, 20—23 февраля 1913 г. М. 1914).
15. **Броунов, П. И.** К вопросу о географических районах Европейской России. (Современные вопросы русского сельского хозяйства. Юбилейный сборник посвященный И. А. Стебуту. Спб. 1904).
16. **Васильчиков, А. И.** Землевладение и земледелие. Т. 2. (1876. Спб.). Стр. 623, 649.
17. **Вебер.** Рост городов в XX столетии. Пер. с англ. А. Котельникова. Спб. 1903. Изд. С. Кусковой.

18. **Винер, В. В.** Организация порайонного изучения сельского хозяйства. (Труды совещания по организации сельско-хозяйственного опытного дела в России, происходившего в Главном Управлении Землеустройства и Земледелия 14—20 ноября 1908 г. Спб. 1909).
19. **Винер, В. В.** Программа сельско-хозяйственного района, осуществляемая на Шатиловской сельско-хозяйственной опытной станции. (Современные вопросы русского сельского хозяйства. Спб. 1904 г.).
20. **Винер, В. В.** Проект организации порайонного изучения сельского хозяйства. Спб. 1908.
21. **Винер, В. В.** Роль опытных учреждений в установлении сельско-хозяйственных районов (тезисы доклада: „Труды совещания представителей опытного дела и агрономических организаций Губернских Земельных отделов, 12—14 ноября 1918 г. в Москве. Вып. 1. Секция по опытному делу. М. Изд. Нар. Ком. Зем. 1919).
22. **Владимирский, М. Ф.** Основные положения установления границ административно-хозяйственных районов. Доклад 2 сессии ВЦИК 8 созыва. М. Гос. Изд. 1920.
23. **Воейков, А.** Климаты земного шара, в особенности России. С прил. 14 графических таблиц и 10 карт. Спб. А. Ильин. 1884.
24. **Воробьев, Н.** Труды по установлению губернских и волостных границ по экономическим признакам. Вып. 1. Об общих основаниях установления границ. Кострома. Губернский Совет Народного Хозяйства. 1920.
25. **Высоцкий, Г. Н.** О карте типов местопроизрастания. (Современные вопросы русского сельского хозяйства. Спб. 1904).
26. **Дояренко, А. Г.** Сельско-хозяйственные области с расположением сети опытных учреждений по материалам Всероссийских и Областных Совещаний 1919 г., созванных бюро Всероссийских съездов по опытному делу. М. 1920. 2 изд.
27. **Егоров, К. Д.** Административное деление РСФСР в применении к экономическому районированию. М. Изд. НКВД. 1922.
28. **Ермолов, А. С.** Культурные районы в России и русские севообороты. („Сельское хозяйство и лесоводство“ за 1878 г.).
29. **Кажанов, Н. Н.** Экономическое районирование, как познание географически индивидуального (к вопросу о методике районирования). Ташкент. 1922.
30. **Книпович, Б. Н.** К методологии районирования.
31. **Книпович, Б. Н.** Сельско-хозяйственное районирование. М. „Новая деревня“. 1925. (Труды Земплана).
32. **Кон, С.** К вопросу о районировании России в связи с разработкой данных Всероссийской сельско-хозяйственной переписи. (Известия особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу, № 1, 2. Спб. 1917).
33. **Котов, А.** Экономический ландшафт полосы северных железных дорог от ст. Москва до ст. Пушкино. М. Центр. Агроном. Управл. НКПС. 1923.
34. **Краснов.** Травяные степи северного полушария. 1897.
35. **Кржижановский, Г. М.** Хозяйственные проблемы РСФСР и работы Государственной Общеплановой Комиссии. М. РИО Госплана. 1921.
36. **Крубер, А.** Физико-географические области Европейской России („Землеведение“. 1907).
37. **Лосневская, В. А.** К вопросу о свекловичном земледельческом хозяйстве (Известия Статистико-Экономического отдела Сельско-Хоз. Ученого комитета. Вып. 3-й. Пгр. 1918).
38. **Лященко, П. И.** Хлебная торговля на внутренних рынках Европейской России. Спб. Изд. Отд. Торговли Мин. торговли и промышленности. 1912.
39. **Менделеев, Д. И.** К познанию России. Изд. 2-е (с дополнением). Спб. 1906.

40. **Мертваго**. Государственная политика, как фактор в создании районов хозяйства. (Основные вопросы русского сельского хозяйства. Спб. 1904).
41. **Никитин, Л. Л.** Мелиоративные районы России. (Изв. Технического комитета. 1916).
42. **Никитин, Н. П.** Исторический обзор опытов разделения Европейской России на хозяйственные районы. („Народное Хозяйство“, 1920 г. №№ 13, 14).
43. **Никитин, Н. П.** Хозяйственные районы Европейской России. (Труды высшего семинария сельско-хозяйственной экономии и политики Петровской сельско-хозяйственной академии. Вып. 1. М. 1921).
44. Объяснения к хозяйственно-статистическому атласу Европейской России, изданному департаментом сельского хозяйства министерства государственных имуществ. Спб. 1857.
45. **Пасев, П. В.** Основные принципы собирания и разработки оценочно-статистических материалов. (Труды подсекции статистики XI съезда русских естествоиспытателей и врачей в Спб. 20—30 декабря 1901 г.).
46. **План электрификации РСФСР.** Работы Гоэлро. М. изд. НТО. 1920.
47. **Рихтер, Д. И.** К вопросу о разделении России на районы по физическим и экономическим признакам. (Оттиск из трудов Вольно-экономического общества). Спб. 1897.
48. **Рихтер, Д. И.** Опыт разделения Европейской России на районы по естественным и экономическим признакам. Спб. Изд. Вольно-экон. общества. 1898.
49. **Рихтер, Д. И.** Попытки разделения России на районы по естественно-историческим и экономическим признакам. (Основные вопросы русского сельского хозяйства. Спб. 1904).
50. **Рихтер, Д. И.** Попытки разделения России на районы товарного мукомолья. Составлено по поручению совета съездов мукомолов. Спб. 1908.
51. **Сабуров, И.** Хозяйственная карта Европейской России. М. 1859.
52. **Семенов-Тянь-Шаньский, В. П.** Город и деревня в Европейской России. Спб. 1910.
53. **Семенов-Тянь-Шаньский, В. П.** Торговля и промышленность Европейской России по районам. 13 вып. и общая часть, 1 карта. Спб. Изд. Мин. торг. и пром. 1911.
54. **Семенов, П. П.** Населенность Европейской России в зависимости от причин, обуславливающих распределение населения империи. (Статистический временник Российской империи, 1-я серия, вып. 1). Спб. изд. Центр. Стат. Комитета. 1871.
55. **Семенов, П. П.** Статистика поземельной собственности и населенных мест Европейской России. Вып. 1, 8. Спб. изд. Центр. Стат. Ком. 1880—1886.
56. **Сибирцев.** Почвоведение. Спб. 1909.
57. **Скворцов, А. И.** Хозяйственные районы Европейской России. Т. 1, 2. Спб. Изд. Департамента земледелия. 1914.
58. **Студентский, Г. А.** Очерки сельско-хозяйственной экономии.
59. **Танфильев, Г. И.** Физико-географические области Европейской России. (Труды Вольно-Экономического общества. 1897. № 1).
60. **Танфильев, Г. И.** Главнейшие черты растительности России. (Приложение к работе Варминга: „Распределение растений“). 1902.
61. **Труды 8-го электротехнического съезда.** М. Изд. Госплана. 1921—1922. Вып. 1-й. Электрификация России. Вып. 2-й. Электрификация районов.
62. **Труды Госплана.** Кн. 2-я. (Материалы к вопросу о районировании). М. Изд Госплана. 1923.
63. **Труды совещания по сельско-хозяйственному районированию.** 28—29 января 1919 г. при Бюро Всеросс. Съездов опытного дела. М. Госиздат. 1922.

64. **Фортунатов, А.** К вопросу о сельско-хозяйственных районах России. (Труды Вольно-Экономического общества. Спб. 1896. № 5).
65. **Фортунатов, А.** К географии преобладающих яровых посевов. („Основные вопросы русского сельского хозяйства").
66. **Чаянов, А. В.** Номографические элементы экономической географии. (Труды Высшего семинария сел.-хоз. экономии и политики Петровской академии. М. 1921).
67. **Челинцев, А. Н.** Направление крупно-рогатого скотоводства в России. М. изд. Эконом. комит. В. З. С. М. 1917.
68. **Челинцев, А. Н.** Состояние и развитие русского сельского хозяйства по данным переписи 1916 г. и железно-дорожных перевозок. Харьков. 1918.
69. **Челинцев, А. Н.** Производство свинины в Европейской России. М. Изд. Эконом. Отд. Гл. Ком. В. З. С. 1917.
70. **Челинцев, А. Н.** Сельско хозяйственные районы Европейской России, как стадии сельско-хозяйственной эволюции и культурного уровня сельского хозяйства в них. 1911.
71. **Челинцев, А. Н.** К очередным задачам сельско-хозяйственной экономии. (Основные вопросы русского сельского хозяйства). Спб. 1904.
72. **Челинцев, А. Н.** Области избытков и недостатков сельско-хозяйственных продуктов в Европейской России. (Труды комиссии по вопросам земской статистики. 20 - 23 февраля 1913 г.). М. 1914.
73. **Челинцев, А. Н.** Очерки по сельско-хозяйственной экономии, культурный уровень сельского хозяйства по экономическим районам Европейской России. (Журнал Сельское хозяйство и лесоводство. Октябрь—декабрь 1910 г.).
74. **Челинцев, А. Н.** Районы Европейской России, устанавливаемые по типам организации сельского хозяйства. (Труды Вольно-Экономического общества, 1912. Перепечатано в сборнике: „Вопросы организации сельского хозяйства". Изд. Вольно-Экономич. общества. Спб. 1912).
75. **Экономическое районирование России.** Материалы подкомиссии по районированию при Государственной Общеплановой Комиссии Сто. М. Изд. Госплана. 1921.
76. **Экономическое районирование России.** Доклад Госплана 3-й сессии ВЦИК. М. ВЦИК. 1922.

Б. Обзор литературы по районам

I. Вятско-Ветлужская область

а) Журналы

1) Вятско-Ветлужский край. Вятка. 1925.
2) Вятская жизнь. Вятка. 1924.

б) Непериодические издания

1) Материалы по организации и районированию Вятско-Ветлужского края. Вып. I, III. Вятка. Оргбюро Облплана. 1925.
2) Работы Губплана, т. III. Вятка. 1925.

II. Западная область

1) Экономическая жизнь. Орган Облплана. Смоленск. 1923, 1924, 1925.
2) Народное хозяйство Белоруссии. Минск. 1923, 1924.

III. Нижне-Волжская область

а) Журналы

1) Нижнее Поволжье. Орган Облплана. Саратов. 1924, 1925.
2) Наш край. Астрахань. Губплан. 1923, 1924, 1925.

б) Непериодические издания

1) История вопроса районирования и примененные для его решения методы. Астрахань. 1924. 242 стр.
2) Восстановление хозяйства и развитие производительных сил Юго-Востока РСФСР, пострадавшего от неурожая 1921 г. Записки Госплана. М. 1921.
3) Лакин, Г. И. Сельско-хозяйственное районирование Астраханской губернии. Астрахань. Губ. Упр. Землед. 1922.

IV. Средне-Волжская область

а) Журналы

1) Вестник Среднего Поволжья. Орган Облплана. Самара. 1925.
2) Труд и хозяйство. Казань. 1923—1925.
3) Природа и хозяйство Пензенского края. Пенза. 1924—1925.
4) Марийское хозяйство. 1924—1925.

б) Непериодические издания

Материалы по районированию и организации Средне-Волжской области. Вып. I-й. Самара, Облплан. 1925.

V. Северо-Западная область

а) Журналы

1) Хозяйство Северо-Западного края. 1924, 1925.
2) Промышленность и торговля. Орган Сев. Зап. Промбюро. 1923, 1924, 1925.

б) Непериодические издания

1) **Деп, В. Э.** проф. Районы полевых культур по переписи 1916 г. СПБ. Петрогр. Губотдел статистики. 1921.
   (Оттиск из материалов по статистике Петрограда и Петроградской губ. Выпуск 5).
2) **Кауфман, А. А.** К вопросу о районировании дробного масштаба. Хозяйственные районы Петроградской губернии. Пг. 1918.
   (Известия Ст. Эконом. Отдела с.-хоз. ученого комитета. Вып. II).
3) Хозяйственный обзор Северо-Западной области за 1923—1924 г. Пг. 1925. 372 стр.

VI. Северо-Восточная область

а) Журналы

1) Северное хозяйство. Журнал Облплана. Архангельск. 1923—1925 г.

б) Непериодические издания

1) Вологодская область. Вологда. Губэкосо. 1923.
2) Итоги районирования Северо-Двинской губернии. Великий Устюг. 1924. 177 стр.
3) К вопросу о районировании Европейского Севера. Усть-Сысольск. Исполком обл. Ком. 1925. 62 стр.

4) Материалы к вопросу о колонизации и внутреннем заселении С. В. области. Архангельск. Облплан и Губплан. 1925. 136 стр.
5) Програма работ Област. Плановой Комиссии Северо-Восточной области за 1925—1926 г. Архангельск. Облпан. 1925.
6) Полгода работы Облплана Северо-Восточной Области. Июль—Декабрь. 1924 г. Архангельск. 1925. 34 стр.
7) Северо-Восточная область. Архангельск. Облплан.
Часть 1-ая: 1924. 513 стр.
Часть 2-ая: 1925. 182 стр.

VII. Центральная Черноземная область

а) Журналы

1) Народное хозяйство Центральной Черноземной области.

б) Непериодические издания

1) **Брун, Б. Л.** Производственные районы Воронежской губерн. Воронеж. Упр. по опыт. делу Среднечерн. обл. 1921.
(Материалы по опытному делу Воронежской губернии, издаваемые под редакцией С. К. Чаянова, вып. XV, труды Воронежской сельскохозяйственной опытной станции № 7).
2) **Леповок, И. Е.** Селхоз. районы Орловской губернии, Опытные деления Орловской губернии на естественно-историч. и экономич. районы.
3) **Морачевский, В. В.** Земледельческий центр и юг Европейской России. Общая характеристика областного района в естественно-историческом и статистико-экономическом отношениях. СПБ. Деп. Земл. 1911.
4) **Лопатин, И. Д.** Сельско-хозяйственные районы Курской губ. Курск. Губплан. 1923.
5) Матерналы по районированию ЦЧО. Воронеж, Облплан.
Часть 1-я: 1925.
Часть 2-я: 1925. 260 стр.
6) Материалы к сельско-хозяйственному районированию Орловской г. Орел, Губвыстком. 1923.
7) **Панков, А. М.** Естественно-исторические районы Воронежской губ. Воронеж. ГИЗ. 1921.
8) **Челинцев, А. Н.** Опыт изучения организации крестьянского хозяйства в целях основания общественной и кооперативной агрономической помощи на примере Тамбовской губ. Харьков. 1919.

VIII. Центральная-Промышленная область

а) Журналы

1) Экономическое строительство. Орган Моссовета и Оргбюро ЦПО за 1923, 1924, 1925 г. М.
2) Наше хозяйство. Орган Владимирского Губплана за 1922, 1923, 1924, 1925. Владимир.
3) Наше хозяйство. Орган Рязанского Губплана за 1922, 1923, 1924, 1925. Рязань.

б) Непериодические издания

1) „Административно-экономическое районирование Калужской губ.“ Калуга. Губисполком. 1923.
2) **Волков, Е. З.** Центрально-Промышленная область (в границах Госплана) и ее административно-экономические округа. Опыт внутреннего административно-экономического районирования в его первом приближении. М. ВЦИК. 1922.

3) Конференция по изучению естественно-производительных сил ЦПО. Москва. 2—11 февраля 1924 г.

Выпуск I и II-й: Тезисы докладов.
Выпуск III-й: Резолюции по докладам.
Выпуск IV-й: Краткий отчет и тезисы докладов.
М. 1924. Госплан.

4) Костромской округ в областном делении Р.С.ФС.Р. Костромской. Губисполком. 1923.
5) Материальная база советов (к постановке вопроса о строительстве новой волости). М. Оргбюро ЦПО. 1925.
6) Народное хозяйство Центрально-Промышл. области за 1923 — 24 г. Конъюнктурный обзор. 1925. М. Облплан.
7) **Никитин, Н. Н.** Разделение Московской губернии на сельско-хозяйственные районы. М. Зем. Отд. Моссовета. 1921.
8) Новая волость—район. (Труды Оргбюро по районированию, т. I-й). М. Госплан. 1924.
9) Организация конъюнктурных наблюдений в Центрально-Промышленной области, 1924. М. Облплан.
10) Производительные силы Центрально-Промышленной области. 1925 г. М. Госплан. 372 стр. 67 карт-диаграмм.
11) Центрально-Промышленная область (сборник): 1924. М. Госплан. 294 стр. + 13 карто-диаграмм.
12) Центральная промышленная область. Сборник статистических сведений 1913—1923 г. Составлен стат. Бюро ЦПО. М. 1925.
13) Хозяйственно - административное районирование Владимирской губ. Владимир. Губэкосо. 1923.

IX. Уральская область

а) Журналы

1) Хозяйство Урала. Свердловск. 1925.
2) Экономика. Пермь. 1923, 1924, 1925.

б) Непериодические издания

1) Башкирский край. Уфа. Госплан.
2) Краткий доклад о работе Екатеринбургской окружной комиссии по районированию. Екатеринбург. Окрплан. 1924. 67 стр.
3) Материалы и постановления III-й сессии Екатеринбургского Губисполкома. Екатеринбург, Гик. 1923. 130 стр.
4) Материалы по районированию Урала. т.т. I, II, III, IV. Екатеринбург. Облэкосо. 1923—1925.
5) **Немчинов, В. С.** Народное хозяйство Урала. Екатеринбург. Урал-книга. 1923. 108 стр.
6) Низовой советский аппарат и деревня Урала. Свердловск, Обл. отд. РКИ. 1925.
7) Обзор Хозяйства Урала. Свердловск. Облисполком.

За 1923—1924 гг. 1925. 361 стр.
За 1 квартал 1924—1925 г.г. 89 стр.
За 1-е полугодие 1924—1925 г.

8) Обзор хозяйства Челябинского округа за 2—3 квартала 1923—1924 г. Челябинск. 1924. 147 стр.
9) Районирование Урала. Свердловск. 1924. 133 стр.
10) Округ и район в Уральской области по материалам обследования Наркомфина СССР. М. Фин. Изд-во. 1925. 206 + 1 стр.

X. Украина

Журналы:

1) Бюллетень Госплана УССР, 1924—1925.
2) Хозяйство Украины, 1924—1925.
3) Украинска сельско-господарна газета.

1. **Буценко, А.** К вопросу районирования Украины. Обзор работ по районированию УССР. Харьков. Госиздат Украины. 1925, 61 стр.
2. **Гуревич, М. Б.** Итоги районирования на Украине. Харьков, ЦСУ. 1923.
3. **Коротков, И. П.** Опыт разделения Харьковской губернии на сельско-хозяйственные районы. Харьков. 1919. (Южно-русская сельско-хозяйственная газета" за 1919 г., №№ 41—44, 45—46, 47—48. Есть отдельное издание).
4. **Коротков, И. П. и Бражник, П. А.**, агрономы. Некоторые черты сельско-хозяйственной характеристики Сумского уезда, Харьковской губ. и краткий план кооперативно-агрономической работы в уездах. Сумы. 1919.
5. Материалы по районированию Украины, с картами и диаграммами. Харьков. Госплан УССР. 1923.
6. Низовое районирование Украины. Харьков. Госплан. 1924. Выпуск 1-й — текст. Выпуск 2-й—таблицы.
7. Описание экономической мощности округов УССР в связи с переходом к трехстепенной системе управления. Харьков. Фин.-Экон. Бюро. 1925. 48 стр. с картограммами и диаграммами.

XI. Казакстан

а) Журналы:

1) Советский Казакстан. 1925.
2) Советская Киргизия. 1923—1924—1925.

б) непериодические издания

1. Материалы по районированию Киргизской республики. Оренбург. Госиздат. Том 1-й. Восточная и Западная Киргизия. 1924. 145 стр.
2. Статистико-экономический обзор Киргизии. Оренбург. ЦСУ КССР. 1924.

XII. Средняя Азия

Журналы:

1) Народное хозяйство Средней Азии. 1924—1925.
2) Бюллетень Туркестанского ЦСУ, 1922—1923—1924.
3) Бюллетень ЦСУ Туркменистана.
4) Бюллетень ЦСУ Узбекистана.

1. Материалы по районированию Туркестана. Ташкент, Г. Э. С Вып. 1—1923. Вып. 2—1924.
2. Проект административно-хозяйственного деления ТССР. Ташкент.
3. Статистический ежегодник Туркестана на 1917—1923 г. Том 1, под ред. О. П. Красновского. Ташкент. 1924.

XIII. Северо-Кавказский край

а) Журналы

1) Юго-Восток. 1923—1924.
2) Северо-Кавказский край. 1924—1925.

б) Непериодические издания

1) **Вязовский П. А.** Физико-географические районы Дона и Северного Кавказа. Ростов-на-Дону. Упр. Н. К. З. 1922.
2) **Голодович, К. И.** Укрепление соворганов и районирование Адыгейской (Черкесской) автономной области. Краснодар, Адыг. Обл. Оргбюро РКП. 1923.
3) К вопросу о районировании Юго-Восточной области. Ростов Дон. Крайэкосо, 46 стр.
4) **Кузнецкий, С.** Аграрный вопрос в Ставропольской губернии. Ставрополь. 1920.
5) Материалы к вопросу об экономическом районировании Кизлярского округа. Ростов-на-Дону. Ювплан. 1924, 95 стр.
6) Материалы к копросу о присоединении к Юго-Восточной области Таганрогского, Александро-Грушевского и Каменско-Екатерининского районов Украины. Ростов-на-Дону. План. Ком. 1924, 13 стр.
7) Материалы к вопросу о районировании Кавказа. Краснодар. ЭКОСО. 1923.
8) **Морачевский, В. В.** Юго-Восток Европейской России. Спб. Департ. Землед. 1911.
9) **Новопокровский, Н. В.** Естественно-исторические районы Юго-Востока России. Ростов на Дону. Упр. Н. К. З. 1922.
10) Предварительные итоги районирования Северо-Кавказского края. Ростов на Дону, Краевая Комиссия 1925. 67 стр.
11) Пятилетний перспективный план устройства и улучшения портов Северо-Кавказского края. Ростов на Дону. Севкавплан, 1925. 60 стр.
12) Северный Кавказ после районирования. Ростов на Дону, Краевая Комиссия, Том 1-й, 1925. 541 стр. Том 2-й, 1925. 423 стр.
13) **Танфильев, Г. И.** Очерк главнейших районов Черноморского побережья Кавказа. СПб. 1904. (Основные вопросы с.-х.).
14) Экономическое районирование Юго-Востока России. Сборник статей Ростов на Дону. 1922.
15. Экономическая география Юго-Востока России. Ростов на Дону, 1924. 480 стр.
16) Экономическое районирование Юго-Востока России. Ростов на Дону, Ювплан, 1923. 140 стр.
17) **Хронин, В.** Административное устройство и план проведения районирования Юго-Востока России. Ростов на Дону, 1924. 21 стр.
18) Черноморский округ и его производительные силы. Ростов-Дон. 1923.

XIV. Закавказье

а) Журналы:

1) Экономический Вестник Закавказья. Орган В. Э. С. ЗСФСР. Тифлис за 1924, 1925.
2) Экономический Вестник Азербайджана. Баку. 1923, 1924, 1925.
3) Экономический Вестник Армении. Эривань. 1924, 1925.

б) Непериодические издания

1) **Дубенский.** Очерки по экономической географии Закавказья. Тифлис, Крайком РКП, 1924.
2) Закавказье. Статистико-экономический сборник. Тифлис, ВЭС. 1925.

Труды Закавказского экономического совещания. Тифлис, 1—6 марта 1923. 41—29. Тифлис. Закрайком РКП(б) 1923.

XV. Дальний Восток

а) Журналы:

1) Дальневосточное хозяйство. 1923.
2) Экономическая жизнь Приморья. 1923, 1924.
3) Экономическая жизнь Дальнего Востока. 1924, 1925.
4) Советское Приморье. 1925.

б) Непериодические издания

Материалы по районированию Дальнего Востока. 41, 2, 3. Хабаровск, Дальплан. 1924, 1925.

Сборник материалов по районированию Дальнего Востока. Чита, Дальэкосо. 1924.

Советский Дальний Восток. Сборник под редакцией Суховия. Чита. 1923.

XVI. Сибирь

а) Журналы

Жизнь Сибири. Новониколаевское изд. Сибревкома. 1923, 1924, 1925.

б) Непериодические издания

1) **Васильев, Н. С.** Областное районирование Сибири (к проекту Госплана). Новониколаевск. 1923.
2) Отчет Сибирских экономических совещаний (1—5). Новониколаевск. 1922—1924.
3) Сибирь в 1923—1924 году. Под общей редакцией В. М. Лаврова. Новониколаевск. 1925.

ОГЛАВЛЕНИЕ

От составителя 5

Советское строительство, плановое хозяйство и районирование (вместо введения) 7

Основные этапы районирования (историческая справка за 1917—1925 г.) 15

Особенности областного строительства 69

Обзор хода работ по районированию СССР 112

Низовое районирование 220

Приложения 285

Проспект издательства „ПЛАНОВОЕ ХОЗЯЙСТВО"

ГОСПЛАН С.С.С.Р.

ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ

Журнал „**Плановое Хозяйство**" под общей ред. Л. Б. Каменева и Г. М. Кржижановского. Москва, 1925 г. № 1—11. Цена в переплете 1 р. 75 к.

Бюллетень Русской Экономической Прессы. Ред. А. М. Михайлов. Москва, 1925 г. № 1—16. Цена 30 к.

Обзор Союзной и Иностранной Экономической Прессы. Под общей ред. Д. Бухарцева и А. Михайлова. М. 1926 г. № 1. Ц. 75 к.

ТРУДЫ И МАТЕРИАЛЫ ГОСПЛАНА

По этой серии печатается все наиболее ценное из материалов, разрабатываемых секциями и представляющих более или менее специальный интерес.

Вышли из печати:

С. Бобров. Индексы Госплана. Москва, 1925 г. 120 стр. Цена 1 р. 50 к.

Л. Бернацкий. Сверхмагистрализация железнодорожного транспорта. Москва, 1925 г. 254 стр. Цена 4 р. 50 к.

В. Варзар. Новый способ построения показательных диаграмм. Москва, 1925 г. 17 стр. Цена 40 к.

Б. Гухман. Продукция и потребление СССР. С предисл. С. Г. Струмилина. Москва, 1925 г. 140 стр. Цена 1 р. 40 к.

А. Костяков. Перспективы мелиораций в СССР. (Европейская часть). Москва, 1925 г. 375 стр. Цена 3 р. 50 к.

Его же. Контрольные цифры народного хозяйства на 1925—1926 гг. Москва, 1925 г. Цена 75 к., в англ. перепл. Цена 1 р. 50 к. II изд.

Его же. Лесные богатства СССР. Под общей ред. С. Г. Струмилина, с предисл. В. А. Базарова. Москва, 1925 г. 80 стр. Цена 75 к.

Его же. Народное хозяйство СССР в 1923—24 г. Обзор Конъюнктурного Совета Госплана. Москва, 1925 г. XXVIII. 509 стр. Цена 5 р.

Его же. Народное хозяйство СССР в первом полугодии 1924—25 г. Обзор Конъюнктурного Совета Госплана. М. 1925 г. 415 стр. Ц. 4 р.

Его же. Новая волость-район. Материалы по районированию центрально-промышленной области под ред. К. Д. Егорова. Москва, 1925 г. 194 стр. Цена 1 р. 85 к.

Его же. Производительные силы центрально-промышленной области. Под общей ред. К. Д. Егорова. Москва, 1925 г. 342 стр. Ц. 5 р.

Этот же материал вышел тремя отдельными выпусками

А. Костяков. 1) Сельское хозяйство Центрально-Промышленной области. Москва, 1925 г. 138 стр. Цена 2 р.

Его же. 2) Энергетические рессурсы центрально-промышленной области. Москва, 1925 г. 259 стр. Цена 1 р. 75 к.

Его же. 3) Промышленность и транспорт Центрально-Промышленной области. Москва, 1925 г. 372 стр. Цена 1 р. 50 к.

Его же. Современная кооперация и ее проблемы. Сборник статей с предисл. И. Т. Смилги. Москва, 1925 г. 243 стр. Цена 1 р. 75 к.

Печатается:

А. Костяков. Труды всесоюзной конференции по вопросам жилищного и промышленного строительства.

Подготовляются к печати:

В. Бушинский. Засуха и мероприятия по борьбе с ней.
Е. Громан и **В. Аделунг.** Баланс сельского хозяйства.
Б. Гухман. Ремесленно-кустарная промышленность.
Его же. Национальный доход.
Ф. Материкин. Индустриализация сельского хозяйства.
Его же. Сборник по жилстроительству.
Его же. Сборник по сельско-хозяйственному образованию под редакцией В. Бушинского и А. Ярилова.

БИБЛИОТЕКА ПО ЭЛЕКТРИФИКАЦИИ

под общей ред. **Г. М. Кржижановского** и **А. А. Горева**

Конкретно-описательная библиотека практического характера. Издание ее дает в популярной форме представление о значении электрификации, о работе уже проделанной и предстоящей, о конкретных путях и возможностях.

Вышли из печати:

С. Кукель. Мировая электрификация. Москва, 1925 г. 124 стр. Ц. 65 к.

Печатаются:

А. Горев. Силы природы и труд человека.
Его же. Электрификация Франции.
Его же и Е. Горева. Электрификация СССР и заграницей (3 популярных лекции).
С. Кукель. Электрификация деревни.

Подготовляются к печати:

И. Александров. Гидро-электрические станции.
А. Горев. Электрификация Германии, Англии, Соедин. Штатов и др.
С. Кукель. Электрификация СССР.
М. Поливанов. Паровые электрические станции.
И. Сканави. Транспорт электрической энергии.
Ж. Танер-Тененбаум. Рационализация тепло-силового хозяйства.
А. Ферсман. Запасы и источники энергии.

Цена 3 р. 50 к.

РЛ9579

В184995

ИЗДАТЕЛЬСТВО
„ПЛАНОВОЕ ХОЗЯЙСТВО“
ГОСПЛАН СССР МОСКВА
Заказы направлять в ТОРГОВЫЙ ОТДЕЛ
ИЗДАТЕЛЬСТВА.
МОСКВА, Воздвиженка, 5. Тел. 2-95-15.